

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO  
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E ECONÔMICAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO**

**TATIANA APARECIDA FERREIRA DOIN**

**GOVERNANÇA COLABORATIVA NA RELAÇÃO UNIVERSIDADE-  
EMPRESA-GOVERNO: PARA ALÉM DOS PRESSUPOSTOS DA  
HÉLICE TRÍPLICE**

**VITÓRIA  
2016**

TATIANA APARECIDA FERREIRA DOIN

**GOVERNANÇA COLABORATIVA NA RELAÇÃO UNIVERSIDADE-  
EMPRESA-GOVERNO: PARA ALÉM DOS PRESSUPOSTOS DA  
HÉLICE TRÍPLICE**

Dissertação apresentada como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre em Administração, Curso de Mestrado em Administração, Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal do Espírito Santo.

Orientador: Prof. Dr. Alexandre Reis Rosa.

VITÓRIA  
2016

Dados Internacionais de Catalogação-na-publicação (CIP)  
(Biblioteca Central da Universidade Federal do Espírito Santo, ES, Brasil)

---

Doin, Tatiana Aparecida Ferreira, 1977-

D657g      Governança colaborativa na relação universidade-empresa-  
governo : para além dos pressupostos da Hélice Tríplice / Tatiana  
Aparecida Ferreira Doin. – 2016.

191 f. : il.

Orientador: Alexandre Reis Rosa.

Dissertação (Mestrado em Administração) – Universidade  
Federal do Espírito Santo, Centro de Ciências Jurídicas e  
Econômicas.

1. Governança. 2. Empreendedorismo na administração  
pública. 3. Hélice Tríplice (Abordagem). 4. Parcerias  
intersetoriais. I. Rosa, Alexandre Reis. II. Universidade Federal do  
Espírito Santo. Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas. III.  
Título.

CDU: 65

---



UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO



Programa de  
Pós- Graduação  
em Administração  
UFES  
Mestrado e Doutorado

**Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas**  
Programa de Pós - Graduação em  
Administração

Av. Fernando Ferrari, 514 – Campus  
Universitário - Goiabeiras

CEP. 290075.910-ES-Brasil-Telefax (27)  
3335.7712

E-Mail [ppgadm@gmail.com](mailto:ppgadm@gmail.com)

[www.ppgadm.ufes.br](http://www.ppgadm.ufes.br)

**“Governança Colaborativa na Relação Universidade-  
empresa-governo: para Além dos Pressupostos da Hélice  
Tríplice”**

**Tatiana Aparecida Ferreira Doin**

*Dissertação apresentada ao Curso de  
Mestrado em Administração da  
Universidade Federal do Espírito Santo  
como requisito parcial para obtenção do  
Grau de Mestre em Administração.*

**Aprovada em: 31/03/2016**

COMISSÃO EXAMINADORA

**Professor Dr. Alexandre Reis Rosa**  
Universidade Federal do Espírito Santo

**Professor Dr. Gelson Silva Junquilha**  
Universidade Federal do Espírito Santo

**Professor Dr. Dany Flávio Tonelli**  
Universidade Federal de Lavras

A Deus por me prover resiliência.

Aos meus amados pais Rosane e Francisco, à  
minha filha Alyssa e ao meu esposo Eduardo,  
pela reciprocidade no amor, apoio incondicional,  
ternura e compreensão.

## AGRADECIMENTOS

É desafiador transformar um sonho em um objetivo. Mais que isso, não desistir deste, independentemente de onde, quando ou como irá cumpri-lo. Eis que o sonho se tornou realidade, após 10 anos da sua concepção. Como já dizia Vinícius de Moraes: “por mais longa que seja a caminhada, o mais importante é dar o primeiro passo”. E o percurso do mestrado foi igualmente desafiador, repleto de conhecimento, saberes, obstinação, resiliência e abnegação. Ainda que o mestrado careça de uma certa dose de introspecção, essa realização não seria possível sem a colaboração de uma legião de pessoas. Então, à essas pessoas que contribuíram direta ou indiretamente para a minha evolução nesse processo, eu ofereço a minha gratidão:

A todos os professores e amigos professores que fizeram e ainda fazem parte da minha jornada, sendo fontes de inspiração pela busca do saber. Em especial, àqueles que estiveram mais presentes nesse período: Jorge Luiz dos Santos Júnior e Adelize Souza Afonso.

Aos professores e colaboradores do programa de Pós-Graduação em Administração da UFES, pelos ensinamentos e reflexões que me levaram a enxergar o mundo por outras lentes. Em particular, aos professores Dr. César Tureta, Dr. Dany Flávio Tonelli (UFLA) e Dr. Gelson Silva Junquilha, pelas provocações, críticas e contribuições que me apoiaram sobremaneira neste trajeto, esclarecendo alguns contornos e indicando os ajustes necessários à dissertação.

Ao professor Dr. Alexandre Reis Rosa, meu orientador, por compartilhar e me incentivar sempre a buscar as diversas fontes de pesquisa, pelos debates, pelos *insights* no delineamento e pelo pragmatismo na condução e concretização desta pesquisa.

Às instituições que participaram desta pesquisa por meio dos seus representantes, quais sejam: gestores, colaboradores, professores, coordenadores e diretores que se dispuseram a participar atentamente da pesquisa e compartilharem suas experiências. Sobretudo, ao Tadeu Pissinati, à Lani Tardin, à Lucila Lopes e à Mayara Cavalheri pela confiança e por todo o suporte fornecido.

Aos meus familiares e amigos, de perto e de longe, pelo apoio e compreensão pela ausência.

Aos amigos do mestrado, pelas discussões, amparo nas horas difíceis e troca de experiências. Especialmente à minha amiga Priscila Ricardo, pela parceria, confiança, motivação e sinceridade.

À CAPES pela concessão da bolsa.

Enfim, a todos que colaboraram, cada um à sua forma, para a execução desta pesquisa e para que eu alcançasse mais um degrau na minha formação nesses exatos 24 meses.

“Os que se encantam com a prática sem a ciência  
são como os timoneiros que entram no navio sem  
timão nem bússola, nunca tendo certeza do seu  
destino”.

Leonardo da Vinci

## RESUMO

Com o propósito de ampliar o horizonte de análise da relação universidade-empresa-governo para além dos pressupostos teóricos da Hélice Tríplice, o objetivo deste estudo foi analisar como ocorre a governança colaborativa nesta relação. De modo a suportar os diferentes focos de análise, o referencial teórico foi composto das abordagens do *New Public Management*, da Universidade Empreendedora e da Tríplice Hélice no âmbito macrosociológico. Foram exploradas também as abordagens da governança pública e da governança colaborativa, com ênfase no modelo de Ansell e Gash (2008), para subsidiar a análise no nível microsociológico da relação. A metodologia adotada foi o estudo de caso, tendo como unidade de análise a experiência da parceria para a concepção e execução do Programa de Cooperação Educacional, para a transferência de conhecimento em tecnologia naval, que envolveu o governo do Estado do Espírito Santo, uma subsidiária de Estaleiro, um Instituto Federal de Ensino e um Instituto Politécnico Internacional. Os dados relativos ao caso foram obtidos pela pesquisa documental e entrevistas. Uma vez coletados, os dados foram organizados e examinados pela técnica de análise de conteúdo, cuja categorização dos dados se deu *a priori* e *a posteriori*. Como resultado das análises realizadas foi possível atestar que a governança colaborativa ocorre de maneira satisfatória, mas fragmentada por estar concentrada na alta gestão. Isso ocorreu em função do baixo reconhecimento da interdependência e do grau de confiança oscilar devido às falhas de comunicação apontadas e da não inclusão participativa dos professores acarretarem, de certa forma, o distanciamento do compromisso com o processo. Por outro lado, percebeu-se que os resultados intermediários alcançados ao longo da parceria conferiram uma maior aproximação entre os gestores do Instituto Federal de Ensino e da Subsidiária do Estaleiro, dessa forma os laços estabelecidos fortaleceram a relação de confiança e o entendimento de que os problemas identificados nesse programa estão servindo de lições para outras colaborações.

**Palavras-chave:** Relação universidade-empresa-governo. Governança colaborativa. Hélice Tríplice.



## ABSTRACT

With the purpose of expanding the horizon analysis of the university-industry-government relationship on top of the theoretical assumptions of the Triple Helix, this study aimed at analyzing how collaborative governance occurs within such relationship. So as to support the different analysis focuses, its theoretical background consisted of the *New Public Management* (NPM) approaches, the Entrepreneurial University and the Triple Helix in its macro sociological scope. The public and collaborative governance approaches have also been explored, with an emphasis on Ansell and Gash's model (2008), in order to subsidize the analysis in the micro sociological level of that relationship. The adopted methodology has been the case study, having as its analysis unit the experience of partnership to the conception and execution of the Educational Cooperation Program, towards the transfer of knowledge in marine technology, which involved the state government of Espírito Santo, a shipyard subsidiary, a Federal Institute of Education and an International Polytechnic Institute. The data related to this case were obtained through desk research and interviews. Once these data were collected, they were then organized and examined under the content analysis technique, whose data categorization was given *a priori* and *a posteriori*. As a result of the carried out analyses it has been possible to certify that collaborative governance occurs in a satisfactory way, however fragmented since it focused in the upper management. That occurred due to low recognition of its interdependence and to an oscillation on its confidence degree due to communication breakdowns that were pointed out and to the non-inclusion of teachers' participation, thus causing their distancing from commitment to the process in a certain way. On the other hand, one has realized that the intermediate results reached throughout this partnership have conceded a greater approach between managers of the Federal Institute of Education and those of the shipyard subsidiary, therefore these durable links have strengthened their trust relationship and the understanding that problems identified in such program have been serving as lessons for further collaborations.

**Keywords:** University-industry-government relationship. Collaborative governance. Triple Helix.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 - Espectro de atividades empreendedoras .....	32
Figura 2 - Evolução das configurações Hélice Tríplice e seus respectivos modelos .....	39
Figura 3 - Modelo de Governança Colaborativa .....	54
Figura 4 - Ciclo da transferência de conhecimento em tecnologia naval e oceânica.....	70
Figura 5 - Cronograma de etapas do Programa de Cooperação Educacional .....	71
Figura 6 - Distribuição anual dos alunos por unidade do Instituto Federal de Ensino.....	74
Figura 7 - Estrutura organizacional da Reitoria do Instituto federal de Ensino .....	93
Figura 8 – Diagrama da Hélice Tríplice II - modelo “ <i>laissez-faire</i> ” da relação U-E-G.....	97
Figura 9 – Modelo complementar de análise.....	165

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Relação dos stakeholders entrevistados .....	61
Quadro 2 - Categorias e subcategorias definidas <i>a priori</i> .....	65
Quadro 3 - Categorias e subcategorias definidas <i>a posteriori</i> .....	65
Quadro 4 - Síntese dos entrevistados sobre os papéis do Instituto Federal de Ensino, do Estaleiro e do governo do estado no Programa de Cooperação Educacional .....	79
Quadro 5 - Uma amostra das atividades empreendedoras do Instituto Federal de Ensino .....	94
Quadro 6 - Termos mercadológicos manifestados nas falas dos entrevistados.....	102
Quadro 7 - Fatores que evidenciam a pré-história de cooperação na formação da parceria ..	111
Quadro 8 -Assimetrias de conhecimento, poder e recursos no início da formação da parceria .....	116
Quadro 9 - Perfis e papéis da liderança na colaboração .....	123
Quadro 10 - Ciclo de Construção da Confiança – Algumas evidências.....	144
Quadro 11 - Meios de construção do compromisso com o processo na relação U-E-G .....	147
Quadro 12 - Entendimento compartilhado de valores e problemas em comum.....	150
Quadro 13 - Disfunções burocráticas identificadas na colaboração.....	159

## LISTA DE SIGLAS

ANP – Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis.

APL – Arranjo Produtivo Local

CAPES - Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior.

CLT – Consolidação das Leis do Trabalho

CNPQ - Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico.

EMBRAPA – Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária.

EMBRAPII (PEIF) - Polo de Inovação da Empresa Brasileira de Pesquisa e Inovação Industrial.

FINDES – Federação das Indústrias do Espírito Santo

FMM – Fundo da Marinha Mercante.

IEMA – Instituto Estadual de Meio Ambiente do Espírito Santo.

IFES - Instituto Federal do Espírito Santo.

IEL – Instituto Evaldo Lodi

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

IPHAN – Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional.

NE - Nordeste

NPM – *New Public Management*.

PAC - Programa de Aceleração do Crescimento.

P&D – Pesquisa e Desenvolvimento Tecnológico.

PLANSEQ - Planos Setoriais de Qualificação.

POREFAM - Programa de Renovação e Ampliação da Frota de Apoio Marítimo.

PROMEUF – Programa de Modernização e Expansão da Frota.

PROMINP - Programa de Mobilização da Indústria Nacional de Petróleo e Gás Natural.

PUC – Pontifícia Universidade Católica.

RH – Recursos Humanos

RIMA – Relatório de Impacto Ambiental.

SEDES - Secretaria de Estado de Desenvolvimento do Espírito Santo.

SENAI - Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial.

SESI – Serviço Social da Indústria

SINAVAL - Sindicato Nacional da Indústria da Construção e Reparação Naval e Offshore.

TCLE - Termo de Consentimento Livre e Esclarecido.

U-E-G - Universidade-Empresa-Governo

UFPE - Universidade Federal de Pernambuco.

UFRGS - Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

UFRJ - Universidade Federal do Rio de Janeiro.

UFSC - Universidade Federal de Santa Catarina.

UNICAMP –Universidade Estadual de Campinas.

UNIVAP - Universidade do Vale do Paraíba.

USP - Universidade de São Paulo.

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO</b>	16
1.1	PROBLEMA DE PESQUISA	22
1.2	OBJETIVOS DA PESQUISA	22
1.2.1	Objetivo geral	23
1.2.2	Objetivos específicos	23
1.3	JUSTIFICATIVAS	23
1.4	ESTRUTURA DA DISSERTAÇÃO	26
<b>2</b>	<b>REFERENCIAL TEÓRICO</b>	28
2.1	<i>NEW PUBLIC MANAGEMENT</i> E A UNIVERSIDADE EMPREENDEDORA	28
2.2	A RELAÇÃO UNIVERSIDADE-EMPRESA E OS PRESSUPOSTOS DA HÉLICE TRÍPLICE	37
2.3	GOVERNANÇA COLABORATIVA	43
2.3.1	O movimento da governança pública	43
2.3.2	Parcerias intersetoriais e a governança colaborativa	48
<b>3</b>	<b>METODOLOGIA</b>	58
3.1	DELINEAMENTO E ETAPAS DA PESQUISA	58
3.2	COLETA DE DADOS	60
3.2.1	Dados primários	60
3.2.2	Dados secundários	63
3.3	ANÁLISE DOS DADOS	64
3.4	LIMITAÇÕES DA PESQUISA	66
<b>4</b>	<b>APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS</b>	68
4.1	DESCRIÇÃO DO ESTUDO DE CASO: O PROGRAMA DE COOPERAÇÃO EDUCACIONAL	68
4.2	A RELAÇÃO UNIVERSIDADE-EMPRESA-GOVERNO: AS CONDIÇÕES PARA A CONFIGURAÇÃO DO MODELO “ <i>LAISSEZ FAIRE</i> ”	76
4.2.1	O Estado e seu reduzido papel na relação	80
4.2.2	A empresa: uma estratégia privada ou pública de atuação no brasil?	87
4.2.3	A universidade: o paradigma da universidade empreendedora como modelo institucional	89

4.2.4	A formação da parceria: eliminando as fronteiras para a colaboração .....	95
4.2.4.1	A “marketização” e a capitalização do conhecimento manifestos no cotidiano do Instituto Federal de Ensino .....	101
4.2.4.2	Os conflitos de interesses no contexto da Universidade Empreendedora .....	104
4.3	A GOVERNANÇA COLABORATIVA NA RELAÇÃO UNIVERSIDADE-EMPRESA- GOVERNO.....	108
4.3.1	Os antecedentes da parceria .....	109
4.3.1.1	Pré-história de cooperação ou conflito? .....	110
4.3.1.2	Assimetria de recursos, poder e conhecimento .....	114
4.3.2	O processo colaborativo.....	121
4.3.2.1	A influência da Liderança Facilitadora .....	121
4.3.2.2	As implicações do Desenho Institucional no Processo Colaborativo .....	125
4.3.2.3	Diálogo face-a-face .....	139
4.3.2.4	Construção da confiança .....	143
4.3.2.5	Compromisso com o processo .....	146
4.3.2.6	Entendimento compartilhado .....	150
4.3.2.7	Resultados intermediários .....	151
4.3.3	Dissonâncias da colaboração .....	155
4.3.3.1	Culturas distintas em organizações distintas: a interculturalidade e os diferentes modelos organizacionais.....	155
4.3.3.2	Disfunções burocráticas no âmbito da Governança Pública .....	158
4.3.4	O resultado previsto .....	161
4.3.4.1	Incertezas: os impactos da crise do petróleo e político-econômica brasileira.....	162
4.3.5	Proposição de novos elementos no modelo original .....	165
<b>5</b>	<b>CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES .....</b>	<b>168</b>
	<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>175</b>
	<b>APÊNDICE A – Termo de consentimento livre e esclarecido (TCLE) .....</b>	<b>185</b>
	<b>APÊNDICE B – Roteiro de entrevista semi-estruturada.....</b>	<b>188</b>

## 1 INTRODUÇÃO

A partir da crise econômica mundial ocorrida na década de 1980, os ideais neoliberais do *New Public Management* (NPM), provenientes da reforma gerencial inglesa e dos preceitos gerencialistas de combate à politização da administração pública estadunidense, suscitaram o movimento pela redefinição do papel do Estado. Neste sentido, foi elaborada uma agenda de reformas, em resposta à crise da dívida pública e ao tamanho inflado do Estado (ABRUCIO, 1997).

No bojo e alinhado a esse processo, o Consenso de Washington propôs a desregulamentação e a privatização dos mercados e Estados, especialmente nos países latino-americanos (PAULA, 2005). A necessidade da redefinição do papel do Estado foi deflagrada pela crise dos modelos dominantes capitalistas e pela ingovernabilidade (MARINI; MARTINS, 2004).

Bresser Pereira (1998) acrescenta ainda que a pressão da sociedade e dos organismos internacionais, bem como os fenômenos da globalização e o incremento das inovações tecnológicas contribuíram para a percepção dessa necessidade, influenciando os Estados a redefinirem suas funções a fim de adequarem-se às demandas da sociedade democrática e à nova dinâmica do mercado e dos sistemas produtivos. A globalização e as inovações tecnológicas exerceram influência nas transformações tanto da lógica do setor produtivo, quanto da lógica do Estado (ABRUCIO, 1997).

As manifestações da NPM também atingiram o domínio da política científica. Algumas lógicas de mercado como eficiência, flexibilidade, *accountability*, gestão por resultados, empreendedorismo, *marketization*, parcerias, dentre outras, passaram a ser incorporadas ao discurso acadêmico e às políticas de ciência e tecnologia (ARMBRUSTER, 2008; ELZINGA, 2010).

Ou seja, essas transformações globais associadas às manifestações da NPM, alcançaram o contexto institucional da produção do conhecimento, que passou a ser capitalizada (ETZKOWITZ; LEYDESDORFF, 2000), ou mercantilizada – como outros autores preferem definir (ARMBRUSTER, 2008; ELZINGA, 2010), engendrando, assim, um debate repleto de posições antagônicas comuns ao meio científico.



O chamado modo 2 da produção do conhecimento, baseado na pesquisa aplicada, passou a ser priorizado nas políticas científicas orientadas para a inovação, em detrimento ao modo 1 de pesquisa básica (GIBBONS et al., 1994). Para Etzkowitz e Leydesdorff (2000), a ciência básica - desinteressada como norma - está sendo substituída por outras formas de capitalização do conhecimento, dentre essas, as consultorias, a transferência de tecnologia e as alterações das disposições legais sobre a propriedade intelectual (DZISAH, 2010). Já, para Elzinga (2010, p. 327), a mercantilização do conhecimento, enquanto bem público, é reflexo das pressões externas do Neoliberalismo, que, por sua vez, transforma a universidade em uma “[...] serva das agendas capitalistas industriais e financeiras na sociedade como um todo”.

Neste contexto, emergem os pressupostos da tese da *Triple Helix* (Hélice Tríplice), criada por Etzkowitz e Leydesdorff (1998), que visualiza a universidade como indutora das relações com o governo e com o mercado. As relações entre as três esferas institucionais têm o intuito de gerar uma nova forma de infraestrutura de conhecimento. Presume-se, então, que haja uma interseção entre essas esferas institucionais, de forma recursiva, de modo a possibilitar um ambiente favorável à inovação pela formação de redes trilaterais e de organizações híbridas.

Vale ressaltar que esses pressupostos da inovação, conforme as proposições da tese da Hélice Tríplice (ETZKOWITZ; LEYDESDORFF, 1998), ampliam o debate acerca da interação universidade-empresa-governo e levantam posições contraditórias sobre as funções sociais da universidade e o seu papel no desenvolvimento econômico. Assim, a universidade, na tentativa de adequar-se à nova conjuntura econômica e social, incorporou o *ethos* empreendedor ao *ethos* acadêmico, alterando a sua configuração. Cabe pontuar, no entanto, a observação de Amir e Nugroho (2013) de que a Hélice Tríplice não é capaz de captar as crenças, as normas, os valores e os significados, bem como possui capacidade limitada para a resolução dos problemas sociais, econômicos e ambientais que afligem os países do Terceiro Mundo.

No cenário brasileiro, a reforma gerencial da década de 1990 modificou o papel do Estado, que adotou como pressupostos: garantir a universalidade dos serviços básicos de saúde e educação; financiar a formação de capital humano; e estimular a inovação para “promover a competitividade internacional das empresas” (BRESSER PEREIRA, 1998, p. 34). Na esteira dessas transformações, o Estado percebeu questões sociais mais complexas, que exigiam maior eficiência da administração pública (MCGUIRE, 2006).

Neste sentido, um dos aspectos da globalização que impactou diretamente a sociedade foi a abertura de novos mercados, que ampliou o escopo de atuação das multinacionais nos países emergentes. Este cenário levou o Brasil a atuar de maneira mais incisiva no tocante à mobilização de recursos, à melhoria da infraestrutura, à capacitação profissional e a busca pela inovação, com vistas a tornar o país mais atraente aos investidores externos e a indústria nacional mais competitiva.

Para conduzir essas questões, a administração pública intensificou o processo de colaboração por meio de novos arranjos setoriais, envolvendo uma miríade de atores governamentais e não governamentais na forma de parcerias intersetoriais, visando articular as respectivas potencialidades de cada setor para executar com eficiência as ações. De acordo com Fisher (2005), esse contexto político brasileiro tornou o ambiente favorável à colaboração entre organizações de diversos setores. Como também parece ser uma importante via para o desenvolvimento da inovação tecnológica, dentro de uma economia baseada no conhecimento, na qual a inovação é considerada a alavanca para o desenvolvimento econômico e social dos países (IPIRANGA; FREITAS; PAIVA, 2010; NOVELI; SEGATTO, 2012).

Nessa dinâmica, a ciência tornou-se, em termos ideológicos, uma área estratégica para as nações (VELHO, 2011) e a tese da Hélice Tríplice, por congrega maior aproximação entre a universidade, o governo e o mercado, inspirou alguns sistemas nacionais de inovação ao redor do mundo. Seus princípios foram aceitos em muitos países, inclusive no Brasil, influenciando as políticas públicas direcionadas ao sistema nacional de inovação e alterando os arranjos institucionais entre a universidade, o mercado e o governo (DAGNINO, 2003).

Tal perspectiva levou à previsão legal dos acordos de cooperação entre empresas e instituições de ensino, para inovação e transferência de tecnologia, instituídos na Lei da Inovação n. 10.973, de 02 de dezembro de 2004. Inclusive, o novo marco legal da ciência, tecnologia e inovação flexibilizou e desburocratizou ainda mais a relação das universidades e institutos de pesquisa com o mercado. Ou seja, esse novo marco disposto na Lei 13.243, de 11 de janeiro de 2016, que dispõe sobre estímulos ao desenvolvimento científico, à pesquisa, à capacitação científica e tecnológica e à inovação, ampliou as possibilidades de colaboração entre os pesquisadores e as empresas. Czelusniak e Ribeiro (2013) afirmam que a Lei da Inovação promoveu a aproximação entre os setores, público e privado, propiciando as parcerias entre eles.

Em paralelo à incursão da inovação, como fonte estratégica nacional para enfrentar a competitividade global, foram observadas no Brasil, a partir de 2004, algumas iniciativas de retomada do crescimento econômico. Tais iniciativas foram conduzidas por meio de novos programas, com instrumentos de incentivos fiscais e financeiros, voltados à aceleração do crescimento, para atrair investimentos externos na tentativa de revitalizar os setores. Soma-se a isso o aprimoramento de políticas de conteúdo local, para garantir que parte da produção fosse destinada ao Brasil, prestigiando, assim, indústrias nacionais que antes estavam deterioradas (NETO, 2012).

A indústria naval brasileira foi um desses alvos do governo federal. Conforme um estudo realizado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), no período de 2000 a 2013, foram estimados investimentos na ordem de R\$ 135 milhões somente para a Petrobrás até 2020, impactando na contratação de mão de obra, que passou de 1.900 empregados com carteira assinada para 71.000 em 2013. Esta iniciativa sustentou-se na implementação da política por um arranjo político-institucional “marcado pelo envolvimento de um conjunto de atores e pela desconcentração de atribuições entre eles” (NETO; POMPERMAYER, 2014, p. 101).

Se por um lado o Estado promove ações para atrair o investimento externo para empreendimentos locais, a contrapartida deve ser o investimento interno no desenvolvimento da infraestrutura, da pesquisa, da qualificação da mão de obra necessárias para abarcar esses empreendimentos. Não obstante, alguns empreendimentos compreendem tecnologias tão complexas e/ou inovadoras, que o Estado por si só não consegue implementar ou promover a capacitação da mão de obra. Neste sentido, parcerias, em forma de acordos de cooperação técnica, parecem ser o caminho ideal para conduzir o sistema de inovação e obter a transferência de tecnologia e de conhecimento.

A interação promovida pela parceria público-privada pode ampliar a capacidade de inovação das empresas e das instituições de ensino, ao desenvolver e transferir conhecimento na forma de *know-how* (experiência em como fazer) ou promover pesquisas aplicadas que agreguem valor às empresas. Ademais, a cooperação entre instituições de ensino e pesquisa e empresas visa, dentre outros objetivos, alavancar fontes adicionais de fomento à inovação, como a transferência de tecnologia e a formação de recursos humanos de excelência para atuarem tanto no mercado quanto na academia (ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PESQUISA E DESENVOLVIMENTO DAS EMPRESAS INOVADORAS, acesso em 02 dez. 2015).

Entre os diversos mecanismos de transferência de conhecimento e tecnologia, inseridos no contexto universidade-empresa, destacam-se: o *spin-off* – empreendimento corporativo ou acadêmico em incubadoras e parques tecnológicos que objetiva impulsionar, por meio da geração de novos negócios (*start-ups*), a conversão de invenções e ideias criativas em inovação; e o intercâmbio internacional, promovido por acordos de colaboração e cooperação internacional para o desenvolvimento científico e tecnológico. Isto é, um arranjo que envolve o governo, instituições de ensino e pesquisa, empresas ou centros internacionais de pesquisa.

Esse último mecanismo pode ser exemplificado pelo Programa de Cooperação Educacional para transferência de conhecimento em tecnologia de construção naval entre um Instituto Federal de Ensino, um Instituto Politécnico Internacional e um estaleiro localizado na região Sudeste – subsidiária de um grupo transnacional que atua no setor naval e *off-shore*. Trata-se de uma parceria de intercâmbio internacional, de iniciativa privada e uso compartilhado de recursos públicos, que une interesses próprios: (1) o interesse da empresa é a capacitação em construção naval e transferência de conhecimento da matriz, em Cingapura, para a sua subsidiária no Brasil, por meio da capacitação de força de trabalho local; (2) já o Instituto Federal possui o interesse em capacitar professores para futuramente viabilizar a introdução da tecnologia naval no Estado do Espírito Santo, incorporando as técnicas inovadoras desenvolvidas na Cidade-Estado.

Essa parceria torna-se singular pelo fato do conhecimento, de certa forma, ser importado pela universidade e não somente pela empresa, divergindo da tendência dos países emergentes de industrialização tardia, nos quais geralmente são as empresas que se apropriam da tecnologia de países inovadores e exploram o conhecimento externo por dependerem fortemente de aprendizagem (TORRES et al., 2011). Nesse caso, os beneficiários da transferência de conhecimento parecem ser tanto a subsidiária brasileira quanto o Instituto Federal. Outro ponto que diferencia esse acordo de cooperação é o financiamento privado, isto é, a atuação do Estado foi restrita ao incentivo e apoio institucional, não houve o suporte financeiro. Assim, embora esta parceria seja semelhante aos acordos de cooperação internacional, diferencia-se dos demais ao ser fomentado pela iniciativa privada e situar-se na contramão da transferência (habitual) do conhecimento.

Este caso parece representar as transformações do papel do Estado que, em virtude da redução da capacidade de investimentos, passou a buscar alternativas de participação privada em vários setores. Em tempos de austeridade orçamentária, as universidades públicas se veem diante da

busca de alternativas para obter investimentos externos, com o intuito de adequarem-se às atuais políticas públicas e à redução orçamentária, ao mesmo tempo em que procuram dar sequência aos projetos de pesquisa ou a obtenção do acesso às novas tecnologias. Assim, o mercado passou a ser uma fonte atrativa de recursos, de compartilhamento de informação e de conhecimento para o desenvolvimento tecnológico.

No Brasil, uma das precursoras da adoção de iniciativas público-privadas foi a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa), uma empresa pública de direito privado que atualmente é referência mundial em parcerias público-privadas para o desenvolvimento da Pesquisa e Desenvolvimento (P&D). A parceria Embrapa-Unimilho é considerada um “exemplo de sucesso e já foi reconhecida, pelo Banco Mundial, como parceria público-privada modelo, que deve ser seguido pelos países em desenvolvimento” (DE’CARLI, 2005, p. 119).

A análise contemporânea das relações universidade-empresa-governo tem sido, em grande parte, orientada pela corrente dominante que utiliza os pressupostos do modelo da Hélice Tríplice, que, por conseguinte, introduz a universidade no contexto da Universidade Empreendedora. Apesar de esta abordagem ter sido complementada pelo quadro de intermediação, proposto por Todeva (2013), ao adicionar os conceitos de governança e regulamentação, o enfoque continua sobre os aspectos estruturais e as relações sistêmicas entre as partes.

Em outras palavras, a abordagem da Hélice Tríplice apresenta-se na literatura como uma importante vertente macrosociológica de análise da relação universidade-empresa-governo, porém não consegue captar os aspectos simbólicos e demais subjetividades que permeiam a interação. Amir e Nugroho (2013, p. 122) sugerem, inclusive, que os estudos sobre governança podem oferecer um modelo adaptável ao contexto social, econômico e político da relação universidade-empresa-governo, de modo que a “ciência e a tecnologia possam crescer e se desenvolver de forma contextualizada”.

Com o propósito de preencher essa lacuna evidenciada por Amir e Nugroho (2013), observa-se que a governança colaborativa é uma abordagem teórica que explica adequadamente a ligação entre os atores sociais e leva em conta as questões sociais que permeiam a colaboração para a pesquisa. A governança colaborativa é uma vertente microsociológica da governança pública preocupada em compreender como ocorre a colaboração, a partir do estudo de estruturas e processos que envolvem um arranjo composto por vários atores sociais, que se articulam

estrategicamente com o intuito de alcançar um propósito público (ANSELL; GASH, 2008; EMERSON; NABATCHI; BALOGH, 2012).

Desta forma, este estudo orientou-se na investigação da relação universidade-empresa-governo, amparando-se em dois fenômenos contemporâneos: a cooperação tecnológica universidade-empresa e a governança de parcerias intersetoriais para a colaboração. Esse direcionamento pretendeu dar conta das abordagens macro e micro, pois se entende que ambas vertentes são relevantes e podem ser combinadas para possibilitar uma visão ampliada e menos reificada da relação universidade-empresa-governo.

Para tanto, essa pesquisa debruçou-se inicialmente sobre a análise macrosociologia da relação, segundo a teoria da Hélice Tríplice, e posteriormente lançou um olhar microsociológico na análise da relação pela governança colaborativa. Em suma, o presente estudo se propôs a analisar a relação universidade-empresa-governo combinando essas duas abordagens, focalizando a governança colaborativa, com o intuito de compreender como os diferentes *stakeholders* engajam-se no processo colaborativo a fim de realizar a transferência de conhecimento (micro), situando a relação universidade-empresa-governo no contexto histórico-social, no qual a colaboração está ocorrendo (macro).

## 1.1 PROBLEMA DE PESQUISA

Com o propósito de compreender a relação universidade-empresa-governo, no âmbito da gestão colaborativa, para a transferência de conhecimento, buscou-se responder a seguinte questão de pesquisa: **Como ocorre a governança colaborativa na relação universidade-empresa-governo?**

## 1.2 OBJETIVOS DA PESQUISA

De modo a subsidiar a resposta ao problema de pesquisa proposto, este item estabelece os objetivos, geral e específicos, deste estudo.

### 1.2.1 Objetivo geral

O objetivo geral deste estudo é **compreender como ocorre a governança colaborativa na relação universidade-empresa-governo.**

### 1.2.2 Objetivos específicos

Para alcançar o objetivo geral proposto, a pesquisa desdobrou-se nos seguintes objetivos específicos:

1. Identificar o modelo Hélice Tríplice, no qual se enquadra a relação universidade-empresa-governo, na parceria estudada;
2. Analisar os antecedentes da parceria;
3. Analisar o processo de colaboração;
4. Avaliar os resultados obtidos na parceria.

## 1.3 JUSTIFICATIVAS

Este estudo justifica-se por uma série de razões. Em primeiro lugar, embora a teoria da Hélice Tríplice seja amplamente utilizada para analisar a interação universidade-empresa-governo, esta abordagem foca nos aspectos macrossociológicos da relação e como esses promovem ou afetam o sistema de inovação de um país. No entanto, há algumas lacunas a serem exploradas sobre o processo de colaboração da Hélice Tríplice, visto que os aspectos analisados a partir dos modelos propostos geralmente restringem-se à estrutura e à relação sistêmica existente entre as esferas institucionais e a maneira como esse sistema se reproduz recursivamente em forma de novas redes trilaterais ou organizações híbridas para promover a inovação. Destarte, os aspectos microssociológicos dessas interações são importantes para avaliar, primeiramente, se

a colaboração deve ocorrer e, posteriormente, se a colaboração é capaz, ou não, de gerar os resultados intencionados na formalização da parceria.

Em segundo lugar, a governança colaborativa, por seu turno, tornou-se uma referência para os seguintes estudos: gestão pública colaborativa, redes governamentais, governança de multiparcerias, arranjos setoriais híbridos (FERREIRA, 2015); regimes de co-gestão, gestão participativa e engajamento cívico (CROSBY; BRYSON, 2010); gerenciamento de conflitos e gestão ambiental (JÚNIOR et al., 2015); gestão de metrópoles (MC GEE, 2010); gestão hídrica (JÚLIO, 2014); política econômica local e gestão de regimes jurídicos federais (KOERNER; INATOMI; BARREIRA, 2015). Cabe ressaltar que essa perspectiva teórica também serviu de inspiração para uma pesquisa de governança colaborativa em parques tecnológicos (COSTA, 2015). No entanto, apesar da governança colaborativa apresentar-se de forma abrangente e consolidada na literatura, essa perspectiva ainda é incipiente como lente de análise da relação universidade-empresa-governo.

Em terceiro lugar, a relevância desta pesquisa não se restringe ao estudo de um tipo específico de parceria para a transferência de conhecimento, mas também pelo fato do fenômeno ocorrer em um importante empreendimento que insere o Estado Espírito Santo na indústria naval brasileira. Destaca-se, sobretudo, o impacto socioeconômico e ambiental que a implantação do estaleiro está promovendo no Estado.

Além de demandar investimentos estimados na ordem de R\$ 1,5 bilhões, o empreendimento gera cerca de 1.000 empregos diretos e 1.500 empregos indiretos, na fase de construção e prevê um quadro de 6.000 funcionários na fase de operação; com a estimativa de pagamento de R\$ 250 milhões/ano com folha de pagamento e cerca de R\$ 107,5 milhões/ano em impostos, impulsionando, assim, a economia capixaba e promovendo o desenvolvimento local.

Quanto aos aspectos socioambientais, uma das prerrogativas para a instalação deste empreendimento no Estado do Espírito Santo, de acordo com o Relatório de Impacto Ambiental (RIMA), é a execução de medidas mitigadoras e potencializadoras para reduzir o impacto social e ambiental. Para tanto, o estaleiro está desenvolvendo uma série de projetos de responsabilidade socioambiental que se desdobraram em 16 programas, dentre eles:

- a) A implementação de um programa de capacitação técnica de cerca de 670 pessoas, em parceria com instituições de ensino técnico e prefeituras locais;



- b) A priorização do desenvolvimento da cadeia produtiva local, por meio de um programa de capacitação e cadastramento de fornecedores locais;
- c) A criação de uma rede de cooperação em estudos, extensão e pesquisa sobre ambientes costeiros e marinhos, especialmente em restingas capixabas, composta por 16 instituições governamentais e não-governamentais; e
- d) A criação do programa de intercâmbio para a transferência de tecnologia em parceria com o Instituto Federal de Educação, com investimento de US\$ 4 milhões, no período de cinco anos, para a capacitação de alunos e professores.

Em quarto lugar, ao analisar um caso prático de relação universidade-empresa-governo pela perspectiva da governança colaborativa, este estudo oportunizou a compreensão de como a universidade, a empresa e o governo estão adequando-se a atual conjuntura. Como também possibilitou identificar se os movimentos da *New Public Management* e da governança pública exerceram influência no contexto em que a parceria estudada foi estabelecida. Soma-se a isso a oportunidade de entender como o Estado posiciona-se para legitimar as suas ações; como a universidade lida com as suas funções sociais; como a empresa inclui o Estado e a universidade em sua estratégia de atuação e, conseqüentemente, como esses atores sociais articulam-se e colaboram um com o outro.

Portanto, as reflexões emanadas nesta pesquisa pretenderam, não somente produzir novos *insights* aos estudos organizacionais, mas também contribuir como referência para ações do governo, do mercado, da universidade e da sociedade civil organizada, na qualificação da força de trabalho, por meio de parcerias, para o desenvolvimento local e no incentivo à inovação através da transferência de conhecimento. Em particular, os resultados podem inspirar o uso do modelo de governança colaborativa pelos *stakeholders* envolvidos nas relações universidade-empresa-governo, “para identificar os principais desafios e limitações para uma estratégia de colaboração” (ANSELL; GASH, 2008, p. 562). Por fim, a peculiaridade do tipo de parceria estudado reflete a originalidade e a pertinência desta proposta de pesquisa com a preconizada por Castro (2006).

## 1.4 ESTRUTURA DA DISSERTAÇÃO

Para atender aos objetivos propostos, essa dissertação foi estruturada em cinco capítulos: (I) introdução, (II) referencial teórico, (III) metodologia, (IV) apresentação e análise dos resultados e (V) conclusões, além das referências e dos apêndices.

O capítulo I situa o tema de pesquisa e apresenta os fenômenos a serem abordados no estudo. São apresentados também o problema de pesquisa, os objetivos, geral e específicos, que serão a via condutora da investigação do objeto de estudo. Além da justificativa teórica e prática, que demonstra a sua relevância no âmbito do conhecimento científico e na aplicação prática no contexto organizacional.

O Capítulo II é composto pelo referencial teórico, isto é, uma revisão bibliográfica englobando três seções que apresentam as perspectivas teóricas do *New Public Management*, da Universidade Empreendedora, da relação universidade-empresa-governo e dos pressupostos da Hélice Tríplice e da Governança Colaborativa. Tais conceitos serviram como lente para a análise que conduziu a pesquisa e como suporte para a confrontação com os dados empíricos. A seção governança colaborativa, enfatiza o movimento de governança pública que, por sua vez, subdivide-se em duas subseções: as parcerias intersetoriais e a governança colaborativa.

O capítulo III detalha a metodologia de pesquisa, tendo como seções: o delineamento e as etapas da pesquisa, que versam sobre o tipo, a estratégia, o objeto e o seu *locus*; a coleta de dados apresenta os procedimentos e técnicas de usados para coletar os dados primários e secundários; a análise dos dados e a respectiva categorização, baseada na técnica de análise de conteúdo; as limitações da pesquisa; e a apresentação do estudo de caso.

O capítulo IV é dedicado à apresentação e a análise dos resultados. Ele é dividido em duas seções: a relação universidade-empresa-governo e as condições para a configuração do modelo *laizes faire* e a governança colaborativa da relação universidade-empresa-governo. A primeira seção enquadra, a partir da análise, o modelo Hélice Tríplice na parceria estudada. A segunda seção percorre os antecedentes da parceria e o processo colaborativo, com o fim de analisar como ocorre a governança colaborativa na parceria estudada.

O capítulo V finaliza o estudo com a apresentação das conclusões alcançadas acerca das respostas aos objetivos específicos e ao problema de pesquisa, as limitações encontradas no

decorrer da pesquisa, bem como algumas sugestões para estudos futuros, considerando as lacunas encontradas na literatura.

## 2 REFERENCIAL TEÓRICO

### 2.1 *NEW PUBLIC MANAGEMENT* E A UNIVERSIDADE EMPREENDEDORA

A crise dos anos de 1970, de dimensões sociais, econômicas e administrativas, teve um impacto mundial e motivou vários países a moverem-se em direção ao movimento de reforma, sustentado pela ideologia neoliberal - *New Public Management*. Nesse período, o papel do Estado como provedor do bem-estar social e da projeção econômica, como ocorreu na Inglaterra, passou a ser questionado em muitos países pela ingovernabilidade, pela escassez de recursos, pela retração do poder das políticas macroeconômicas frente ao avanço do poder das multinacionais (efeitos da globalização e da evolução tecnológica), pela suposta ineficiência do modelo weberiano, etc.

A necessidade da reconstrução e da redefinição do papel do Estado atinente a estas questões tornou-se latente em muitos países a partir da década de 1980, dando início à chamada reforma gerencial nos países anglo-saxões, mais notadamente na Inglaterra, Austrália e Nova Zelândia, avançando posteriormente nos Estados Unidos, em outros países europeus e da América Latina (ABRUCIO, 1997; BRESSER PEREIRA, 1998; FERLIE, et al., 1996).

A NPM é um modelo de reforma gerencial com foco intraorganizacional, uma filosofia de gestão baseada nos preceitos gerenciais desenvolvidos pelo setor privado (HUGHES, 2009; PETERS; PIERRE, 1998), que visa:

- a) Aumentar a eficiência e a eficácia do setor público; ampliar a *accountability* – responsabilização do gestor público por resultados e transparência na prestação de contas;
- b) Tornar os líderes políticos empreendedores para promoverem o desenvolvimento de redes e parcerias com o mercado e a sociedade civil, com intuito de compartilhar a produção e o uso de recursos públicos e privados;
- c) Inserir a lógica de cidadão-cliente, concorrência e medição de desempenho para adequar os serviços públicos às demandas de mercado;
- d) Implementar estratégias e objetivos para melhorar a qualidade das decisões e fortalecer o governo;

- e) Assegurar o caráter democrático por meio da participação (tímida) da sociedade e funcionários públicos na definição e implementação de políticas no âmbito de uma matriz sociocêntrica (HUGHES, 2009; PETERS; PIERRE, 1998; PETERS, 2010).

Dentre os preceitos gerenciais desenvolvidos pelo setor privado destacam-se alguns adotados pela NPM que facilitam a compreensão desse movimento: (i) gestão por resultados com indicadores de desempenho explícitos; (ii) *dowsizinge* descentralização aplicados à divisão de organizações públicas em unidades menores e redução do quadro de funcionários; (iii) *marketization* (marketização) com a introdução da competição administrada ou do controle por quase-mercados na prestação de serviços; (iv) ênfase no controle por resultados; (v) introdução de novos instrumentos de controle, como a *accountability* (responsabilização dos gestores, prestação de contas e transparência) e o *empowerment* (reduzindo o papel político e ampliando o poder e autonomia dos gestores intermediários); (vi) introdução do conceito de *entrepreneurism* (empreendedorismo) na esfera política, delegando aos gestores o papel de articuladores; e (vii) agenciamento e contratualização, seguindo a lógica *agent-principal* (HOOD, 1991; OSBORNE; GAEBLER; 1992; PETERS; PIERRE, 1998).

O movimento da NPM teve projeção mundial e inspirou reformas administrativas em vários países. Embora alguns aspectos da NPM tenham sido introduzidos em alguns países europeus, o maior impacto foi observado nos países de cultura anglo-saxã – majoritariamente na Inglaterra, Nova Zelândia e Austrália (FERLIE, et al., 1996; HOOD, 1991; PETERS; PIERRE, 1998).

No Brasil, a reforma gerencial ocorreu a partir de 1995 por meio do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, promovido pelo governo Fernando Henrique Cardoso. Essa reforma centrou-se modernização do aparelho do Estado, com ênfase na eficiência e controle. Apesar do plano fazer uso de alguns instrumentos gerenciais advindos do setor privado, não foi totalmente orientado a NPM. De fato, houve a adoção de um modelo de governança, em parte pelos processos de desestatização e a consequente aproximação do Estado com o mercado e a sociedade civil (PECI; PIERANTI; RODRIGUES, 2014), em parte pela reforma ter sido pautada no fortalecimento do Estado Social em contradição à visão neoliberal de Estado mínimo (BRESSER PEREIRA, 2010).

Entretanto, a NPM foi utilizado tanto como forma de legitimação de políticas públicas quanto para o rearranjo do aparato institucional e organizacional do Estado, “pressupondo a redução

do tamanho da máquina administrativa, uma ênfase crescente na competição e no aumento de sua eficiência” (PECI; PIERANTI; RODRIGUES, 2014, p. 41). Neste sentido, a NPM influenciou indiretamente os diversos níveis da administração pública, com o intuito de ampliar a capacidade de governança e governabilidade dos Estados. Destaca-se que a governabilidade refere-se à capacidade política de governar e a governança à capacidade de direção do Estado na implementação de políticas, com vistas a agregar diversos interesses, por meio da interlocução com outros atores sociais, dentre eles o mercado e a sociedade civil organizada (BRESSER PEREIRA, 1998; PETERS; PIERRE, 1998).

Ressalta-se aqui as transformações ocorridas no papel da universidade e na produção do conhecimento, sobretudo, a forma como os pressupostos da NPM são apropriados pelo Estado para institucionalizar e legitimar as mudanças ocorridas nas políticas de ciência e inovação (ARMBRUSTER, 2008; CAPANO; MARINO, 2014; ELZINGA, 2010; LEWIS; PETER, 2012; PETERS, 2013; SANTIAGO; CARVALHO, 2012).

De acordo com Gibbons e outros (1994), essas transformações afetaram o contexto institucional da produção do conhecimento, transitando o tipo de conhecimento produzido do Modo 1 para o Modo 2. Os autores definiram como Modo 1 da produção do conhecimento científico os conhecimentos tradicionais, gerados no contexto acadêmico, ou seja, a pesquisa científica disciplinar, desinteressada, básica. O Modo 2 refere-se à produção do conhecimento transdisciplinar em contextos econômicos e sociais mais amplos, ele é fundamentado na pesquisa aplicada e transpassa as fronteiras acadêmicas por meio da interação da universidade com a sociedade, as empresas e as agências governamentais.

A transdisciplinaridade do Modo 2 é relativa à incorporação de diversos critérios que refletem os interesses sociais, econômicos e políticos, como a competitividade do mercado e a relação custo-benefício, que são tão importantes quanto a revisão por pares com base em considerações essencialmente intelectuais e disciplinares. Neste modo, a produção de conhecimento não é restrita ao universo acadêmico, é também conduzida pela indústria, por empreendedores individuais, agências governamentais de pesquisa, etc. (GIBBONS et al., 1994).

Segundo Etzkowitz (2013), as funções sociais da universidade foram revistas de acordo com as mudanças sociais e econômicas ocorridas nos dois últimos séculos. No final do século XIX ocorreu a primeira revolução acadêmica, com a inclusão da pesquisa como uma função social a ser exercida pelas universidades juntamente com o ensino. Já no século XX, no final da década

de 1980, deu-se início à segunda revolução acadêmica, transformando a universidade em um agente do Estado para o desenvolvimento econômico.

Para Etzkowitz e Leydesdorff (1998), surgiu um interesse comum no mundo sobre a chamada “terceira missão da universidade”, isto é, a expansão do seu papel no desenvolvimento econômico e social, além das funções tradicionais de ensino e pesquisa. O termo “novo contrato social” foi incorporado para redefinir as funções sociais da universidade com a sociedade: ensino, pesquisa e desenvolvimento econômico.

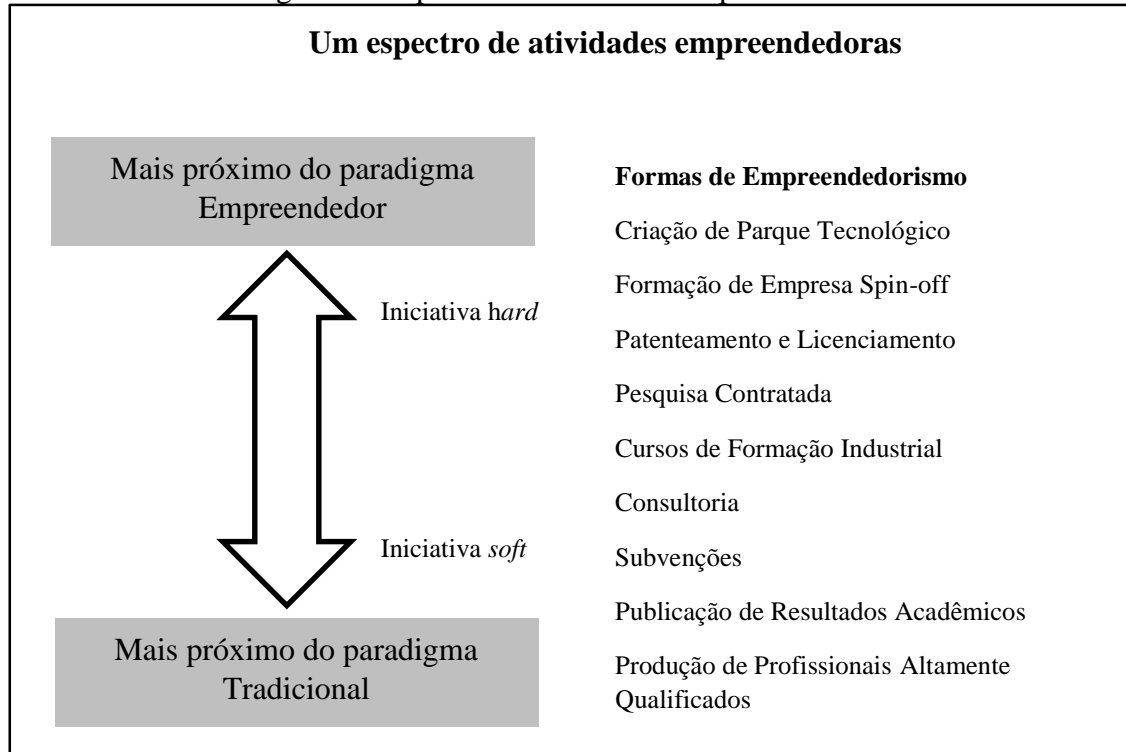
Esses pressupostos formam a tese da Hélice Tríplice de Etzkowitz e Leydesdorff (1998), (apresentada com maior profundidade no próximo item). Essa tese é fundamentada na importância da ciência e da tecnologia para o desenvolvimento econômico, onde o ensino superior, a pesquisa e o desenvolvimento (P & D) devem ser pensados em termos de mercado. Ou seja, deve-se empreender esforços mais sistemáticos na interação universidade-empresa-governo, de modo que a pesquisa acadêmica produza inovações e resultados econômicos, visto que os modelos lineares de inovação *market pull* (a inovação baseada na necessidade do mercado) e *push-technology* (a inovação é desenvolvida pela empresa por meio de uma nova descoberta oriunda da pesquisa própria ou de centros de pesquisa) não foram suficientes para conduzir de forma adequada a transferência de tecnologia e a evolução dos sistemas de inovação (ETZKOWITZ; LEYDESDORFF, 2000).

Seguindo esta lógica, emergiu o conceito de universidade empreendedora, que introduziu o *ethos* empreendedor do ideário shumpeteriano na academia (ETZKOWITZ; LEYDESDORFF, 1998; ETZKOWITZ, 2013). A universidade empreendedora repousa na ideia de que ela é capaz de executar atividades empreendedoras com o intuito de melhorar o desenvolvimento econômico e contribuir para a comercialização e geração de receitas advindas das inovações tecnológicas, produzidas pelas pesquisas acadêmicas (ETZKOWITZ; LEYDESDORFF, 1998, 2000).

Philpott e outros (2011) apresentam as atividades empreendedoras que uma universidade pode desenvolver num espectro de iniciativas *soft* e *hard* (Figura 1), que aproximam ou distanciam as universidades do paradigma empreendedor. Os autores posicionam em forma decrescente as iniciativas *hard* e *soft* relacionadas às seguintes formas de empreendedorismo: criação de parque tecnológico; formação de empresa *spin-off*; patenteamento e licenciamento; pesquisas

contratadas; cursos de formação para a indústria; consultoria; subvenções; resultados de publicações acadêmicas; e produção de graduados de alta qualidade.

Figura 1 - Espectro de atividades empreendedoras



Fonte: Philpott et al. (2011, p. 162) adaptado.

Para Philpott e outros (2011, p. 162), uma universidade empreendedora é aquela que “abraça o seu papel dentro do modelo da Hélice Tríplice e adota a missão de contribuir para o desenvolvimento regional/nacional”, assim as universidades orientadas à “terceira missão” tendem a direcionar suas atividades para iniciativas *hard*. Logo, a extensão do papel da universidade refere-se a colocar em prática de forma colaborativa e proativa os conhecimentos produzidos pelo ensino e pesquisa a favor do desenvolvimento econômico (ETZKOWITZ; LEYDESDORFF, 1998; ETZKOWITZ, 2003, 2013).

No paradigma empreendedor, colocar em uso o conhecimento produzido para fins econômicos significa capitalizar o conhecimento. Para Etzkowitz (2003), a capitalização do conhecimento é o processo pelo qual o conhecimento transforma-se em capital. Ou seja, a transformação do conhecimento em capital não está somente vinculada a ideia de mercado (por iniciativas de empreendedores individuais ou de grandes empresas), mas ocorre também pela interação universidade-empresa-governo, no tocante a criação de patentes, incubadoras, pesquisas corporativas ou em forma de consórcios, escritórios de transferência de tecnologia, investimentos em capital de risco público e privado, etc.



Adiciona-se ao *ethos* acadêmico tradicional o *ethos* empreendedor. A universidade empreendedora, além de abranger o ensino e a pesquisa, torna a transferência de tecnologia e a formação de empresas meios de capitalização do conhecimento produzido por ela. Observa-se que no que tange ao ensino, esta transformação é embasada em políticas que orientam as universidades a adotar a educação empreendedora na formação acadêmica. Na pesquisa, as relações entre pesquisadores, mercado e agências governamentais de fomento ampliaram-se com vistas a captar investimentos para as pesquisas que, até então, concentravam-se no governo. Além disso, passaram a ser disseminadas políticas de incentivo à criação de empresas híbridas, dentro das instalações universitárias, otimizando os recursos públicos já investidos (ETZKOWITZ, 2013).

Na concepção de Etzkowitz (2003), essas transformações são favoráveis aos países desenvolvidos e em desenvolvimento, pois a transferência de tecnologia pode ser utilizada tanto para resolver problemas locais quanto para levar as inovações para outros países. Os fenômenos da universidade empreendedora e da economia do conhecimento representam uma mudança radical na forma como o Estado, as universidades, o mercado e as instituições sem fins lucrativos se relacionam (VOGEL; KAGHAN, 2001). Ademais, a universidade como uma organização multifacetada requer novas estruturas de governança para gerenciar as novas atribuições (GEUNA; MUSCIO, 2009).

Para implementar o empreendedorismo acadêmico, a gestão universitária deve primeiramente enfrentar os obstáculos internos que contrariam o paradigma da universidade empreendedora (PHILPOTT et al., 2011). Neste sentido, a gestão universitária exerce um papel central na implementação do empreendedorismo acadêmico, o trabalho de intermediação promovido pela gestão universitária parece ser crucial para a resolução dos conflitos de interesses que surgem tanto no círculo acadêmico, quanto nas parcerias universidade-empresa (GEUNA; MUSCIO, 2009; VOGEL; KAGHAN, 2001).

Embora os estudos sobre a universidade empreendedora sejam proeminentes (ARMBRUSTER, 2008), a literatura apresenta muitas posições antagônicas (MATHIEU et al., 2008). Contudo, até os críticos desta abordagem admitem o paradigma empreendedor como uma tendência no campo acadêmico, impulsionada por várias pressões como, por exemplo, a redução do financiamento das universidades, a legitimação do desenvolvimento econômico como uma de suas funções e as mudanças na legislação sobre direito de propriedade intelectual (PHILPOTT et al., 2011).

Um exemplo de legitimação das ações relacionadas ao empreendedorismo acadêmico, via mecanismos regulatórios governamentais, foi a Lei *Bayh Dole*, de 1980, publicada nos Estados Unidos, que tornava propriedade da universidade os registros da propriedade intelectual (patente), gerados pelas pesquisas acadêmicas (ARMBRUSTER, 2008; ETZKOWITZ; LEYDESDORFF, 2000; VOGEL; KAGHAN, 2001; WOOD, 2011). No seio dessas mudanças regulatórias surge o escritório de transferência de tecnologia como nova forma de gerir as descobertas e inovações produzidas pela pesquisa acadêmica (WOOD, 2011).

No Brasil, a legitimação de algumas ações voltadas ao empreendedorismo acadêmico em direção à regulamentação de políticas públicas relacionadas à transferência de tecnologia se materializou com a Lei de Inovação (Lei n. 10.973, 2004), que dispõe sobre incentivos à inovação e pesquisa científica. A quantidade de incubadoras de empresas e parques tecnológicos criados no Brasil, após a regulamentação desta lei, consubstancia o esforço do governo na inserção de novos atores e no compartilhamento de responsabilidades (CASTRO, 2011).

Uma importante objeção cerda da adoção do paradigma empreendedor na universidade como um todo, sem considerar as distinções existentes entre as universidades em diferentes sistemas educacionais e em diferentes países, bem como não levando em conta o contexto e aptidões próprios da universidade (PHILPOTT et al., 2011). Mathieu e outros (2008) investigaram a existência da necessidade da adoção do empreendedorismo acadêmico para que haja a contribuição no desenvolvimento econômico regional. Os resultados da pesquisa sugerem que a universidade não precisa ser plenamente empreendedora para contribuir com o desenvolvimento econômico e produzir resultados como patentes, *spin-offs*, etc. Os autores propõem uma abordagem equilibrada para facilitar a adoção da cultura empreendedora pelas universidades, como a criação de ilhas empreendedoras em torno de departamentos considerados relevantes para a produção de conhecimento, em prol do desenvolvimento.

Outras preocupações referem-se aos conflitos de interesses, divergências culturais e resultados indesejados que emergem na adoção da abordagem da universidade empreendedora. Há diferentes opiniões e posicionamentos entre as disciplinas acadêmicas sobre a abordagem, para algumas se trata de “uma ameaça ao propósito de uma universidade” podendo reduzir os incentivos à pesquisa básica e a liberdade de ensino (PHILPOTT et al., 2011, p. 168).

Alguns conflitos de interesse se referem ao investimento do setor privado na pesquisa aplicada e às restrições impostas como o sigilo (HONG; WALSH, 2009; PHILPOTT et al., 2011), ao direcionamento de políticas para a inovação em detrimento às políticas para a ciência (ELZINGA, 2010), à perda de autonomia profissional (ELZINGA, 2010), aos conflitos internos entre disciplinas acadêmicas (ARMBRUSTER, 2008; ELZINGA, 2010; PHILPOTT et al., 2011; WHITLEY, 2011). A forma *top-down* como a abordagem empreendedora é centrada no papel das instituições e imposta aos pesquisadores também surte efeitos negativos (PHILPOTT et al., 2011; SUTZ, 2001).

No Brasil, a legitimação de algumas ações voltadas ao empreendedorismo acadêmico se materializou com a Lei de Inovação - Lei n. 10.973, de 2004, atualizada pela Lei Federal n. 13.243, de 11 de janeiro de 2016, que dispõe sobre incentivos à inovação e pesquisa científica. A quantidade de Incubadoras de empresas e parques tecnológicos criados no Brasil após a regulamentação da lei confirma o esforço do governo na inserção de novos atores e no compartilhamento de responsabilidades (CASTRO, 2011).

É evidente que os fenômenos da universidade empreendedora e da Hélice Tríplice motivaram algumas universidades brasileiras a adotarem uma postura orientada ao empreendedorismo e incentivaram as políticas públicas no Brasil. Segundo Castro (2011, p. 564):

Nossas universidades habitam um novo ambiente e muitas estão, hoje, ladeadas por grandes incubadoras e parques tecnológicos, como são os casos da USP e Unicamp, UFRJ, UFRGS, UFSC e UFPE, para citar algumas públicas, e Puc-Rio, Puc-RS e Univap, para citar algumas particulares.

Oliveira e Velho (2009) observam que, no Brasil, os reflexos do novo contrato social da universidade podem ser encontrados em alguns programas do governo e conduzidos por agências de fomento como o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPQ) e a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES). Entretanto, os programas e políticas de ciência, tecnologia e inovação são considerados fragmentados, apresentando “inconsistências e lacunas” (CASTRO, 2011, p. 569).

Stal e Fugino (2005) salientam que a segunda revolução acadêmica ainda não se consolidou no Brasil. Parece ainda haver um distanciamento e desinteresse de muitas universidades brasileiras com a problemática da indústria. Prova disso é a constatação de que o patenteamento é uma das formas de empreendedorismo acadêmico, menos utilizada pelos grupos de pesquisa brasileiros (PÓVOA, RAPINI; 2010). Soma-se a isso o fato de não existirem métricas e pesquisas

suficientes para acompanhar o desempenho da terceira missão da universidade brasileira (CASTRO, 2011).

Não obstante, Geuna e Muscio (2009) consideram até incorreto assumir a existência de uma segunda revolução acadêmica, pois os pressupostos dessa revolução não fazem parte da realidade das universidades em todo o mundo. Ademais, a interação universidade-empresa para a transferência de conhecimento não é algo novo, o que ocorreu foi à institucionalização dessa relação com a ampliação da participação e responsabilidade das universidades. Armbruster (2008, p. 384) argumenta que a institucionalização do empreendedorismo acadêmico, como política de governo, é um caso de “expectativas frustradas na medida em que as universidades não estão se tornando mais prósperas e, consequências indesejáveis, na medida em que os bens comuns da ciência e do acesso ao conhecimento estão sob ameaça”.

Geuna e Muscio (2009) observam ainda que um dos fatores determinantes da afirmação da institucionalização das atividades de transferência de conhecimento das universidades foi a redefinição do papel do Estado e a consequente redução do seu papel na economia, que acabou resultando nas restrições orçamentárias que afetam as fontes de financiamento das universidades. Em alguns países, as universidades sofreram fortes pressões políticas para angariar fundos da indústria para pesquisas e, assim, contribuir ativamente para o desenvolvimento econômico. O que conecta com o movimento de reformas gerenciais, em que é possível identificar, de forma sistemática, traços da NPM nas perspectivas teóricas do Modo 2 da produção do conhecimento e da universidade empreendedora.

Neste sentido, os estudos de Elzinga (2010) correlacionam os principais pontos de contato entre a NPM, a política científica e a pesquisa universitária. O autor argumenta que essa nova lógica tem orientado as políticas públicas em diversos países, em particular: a adoção da medição de desempenho nas pesquisas; a marketização do ensino superior e da pesquisa; a preocupação com a reputação e com a marca; e a cultura de *compliance*.

Alguns elementos discutidos anteriormente corroboram a visão crítica de Elzinga (2010) sobre os efeitos da NPM na política científica, tais como: a institucionalização dos conceitos, advindos do setor privado (ARMBRUSTER, 2008; ETZKOWITZ, 2003; GEUNA; MUSCIO, 2009; HONG; WALSH, 2009; WOOD, 2011); a orientação *top-down* das iniciativas empreendedoras (PHILPOTT et al., 2011; SUTZ, 2000); a importância da gestão universitária para a implementação do empreendedorismo acadêmico (ETZKOWITZ, 2013; GEUNA;

MUSCIO, 2009; MATHIEU et al., 2008; PHILPOTT et al., 2011; VOGEL; KAGHAN, 2001; WOOD, 2011); a legitimação do Estado por intermédio das políticas públicas (ETZKOWITZ, 2013; MATHIEU et al., 2008; PHILPOTT et al., 2011) e; sobretudo, a mudança dos arranjos institucionais, a redução do financiamento do Estado e a redefinição de papéis na interação universidade-empresa-governo (ARMBRUSTER, 2008; PHILPOTT et al., 2011; WOOD, 2011).

A próxima seção aborda a relação universidade-empresa-governo e aprofunda a discussão sobre a relevância da Teoria da Hélice Tríplice, como modelo dominante de composição e análise das interações universidade-empresa-governo.

## 2.2 A RELAÇÃO UNIVERSIDADE-EMPRESA E OS PRESSUPOSTOS DA HÉLICE TRÍPLICE

As interações universidade-empresa foram intensificadas a partir da década de 1980 e refletiram na “criação de novos mecanismos institucionais de transmissão de tecnologia e conhecimento” (RAPINI, 2007, p. 212). Embora os estudos sobre a relação universidade-empresa-governo tenham iniciado na Alemanha ainda no século XIX, quando o modelo humboltiano associou o ensino à pesquisa, a discussão sobre as práticas da relação universidade-empresa ganhou destaque nos Estados Unidos no século XX, por volta também da década de 1980, devido às mudanças na política científica que promoveram grandes alterações nos arranjos institucionais entre a universidade, a empresa e o governo (HONG; WALSH, 2009; WOOD, 2011).

Antes disso, no entanto, outros modelos de arranjos institucionais universidade-empresa-governo eram discutidos mundialmente como proposições para o sistema nacional de inovação. Em 1968, Jorge Sábato e Natálio Botana levantaram a discussão acerca da importância da ciência e da tecnologia para a superação do subdesenvolvimento da América Latina, ao apresentar o modelo proposto no *World Order Models Conference*, em Bellagio, na Itália. Para Sábato e Botana (1968), o processo de desenvolvimento é constituído de três elementos: o governo, a infraestrutura científico-tecnológica (universidade) e a estrutura produtiva (empresa e mercado). O modelo que representa a relação universidade-empresa-governo é denominado pelos autores como Triângulo de Sábato, tendo como vértice superior o governo e a base

composta pela infraestrutura científico-tecnológica e pela estrutura produtiva. Deste modo, neste modelo ocorre três tipos de relações: as intrarrelações entre os componentes de cada vértice; as inter-relações entre os pares de vértice; e as extrarrelações entre uma sociedade e o exterior (PLONSKI, 1995).

Nesse modelo, o governo ocupa a posição central e o seu papel é o de incentivar e facilitar as relações em prol do desenvolvimento (PLONSKI, 1995). As inter-relações são tidas como mais importantes e interessantes de serem estudadas, dada a importância da interação dos três vértices, por “exaltarem o fato de apenas o esforço de melhoramento das intrarrelações não ser suficiente para gerar o desenvolvimento necessário à sociedade” (MENDES; SBRAGIA, 2002, p. 60), como também pelo fato das inter-relações entre a base do triângulo (infraestrutura científico-tecnológica e a estrutura produtiva) serem mais difíceis de estabelecerem-se (PLONSKI, 1995).

Outros modelos como o de Sistemas Nacionais de Inovação (FREEMAN, 1982; LUNDVALL, 1992; NELSON, 1993), o Modo 2 de produção de conhecimento (GIBBONS; et al., 1994), o Quadrante de Pasteur (STOKES, 1997) e o modelo da Hélice Tríplice (ETZKOWITZ; LEYDESDORFF, 1998), mostram a predominância de uma abordagem sistêmica na ciência, tecnologia e inovação que orienta e regula as transformações ocorridas nos arranjos institucionais entre a universidade, a empresa e o governo.

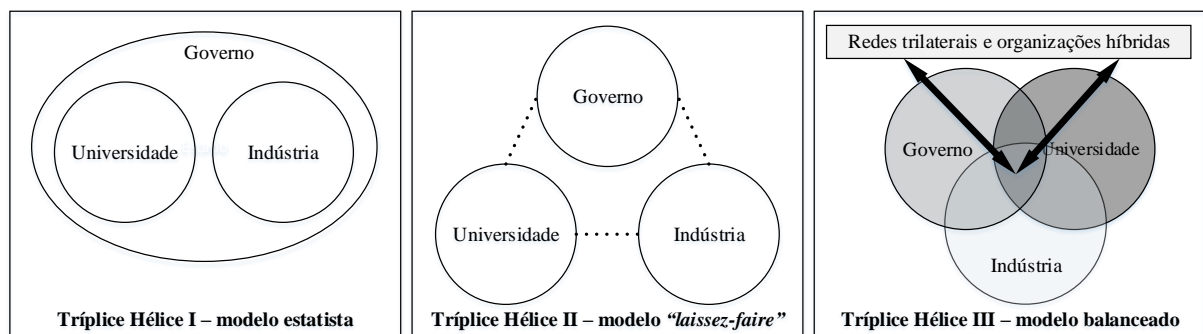
Tida como modelo dominante, a Hélice Tríplice foi proposta em 1996, por Henry Etzkowitz e Loet Leydesdorff, que defendiam a colaboração sistêmica e crescente entre as três esferas institucionais, na formação de redes onde cada esfera institucional da relação universidade-empresa-governo deve atuar de forma harmônica em relação às outras. Os autores alegaram que o modelo da Hélice Tríplice se diferenciava do modelo “Triângulo de Sábato” por não privilegiar o papel do Estado (ETZKOWITZ; LEYDESDORFF, 1998, 2000).

A teoria da Hélice Tríplice apresenta as três configurações existentes nos modelos de interação entre as esferas institucionais - universidade-empresa-governo (U-E-G), de acordo com a evolução dos sistemas de inovação. Essas configurações tornaram-se modelos aplicáveis que permitem compreender os estágios do processo de inovação, as formas nas quais se dão as relações entre as três esferas institucionais, a dinâmica de cada esfera institucional ao colocar a ciência e tecnologia trabalhando para a inovação, bem como os potenciais conflitos existentes nessas relações.

Segundo (ETZKOWITZ, 2003), quatro estágios do processo de inovação são identificados no surgimento da Hélice Tríplice: (i) a transformação no interior das hélices está relacionada basicamente às mudanças de papéis das instituições como, por exemplo, a universidade empreendedora e as alianças estratégicas entre empresas e governo para P & D, em que o governo assume o capital de risco; (ii) a influência de uma hélice na outra como, por exemplo, a participação de representantes da universidade na criação de leis para regulamentação de patentes acadêmicas e a ampliação da transferência de tecnologia para o mercado; (iii) a interação entre as três hélices cria uma sobreposição de redes e organizações trilaterais como, por exemplo, parques e cidades tecnológicas e; (iv) um efeito recursivo dessas redes nas espirais U-E-G proporciona a evolução dos modelos da Tríplice-Hélice.

A figura 2 representa essa evolução das configurações da relação U-E-G, ou seja, os modelos propostos por Etzkowitz e Leydesdorff (2000). A Hélice Tríplice I é uma configuração cujo modelo de interação é estatista, no qual o Estado abrange a indústria e a academia, dirigindo as relações entre ambas. Esse modelo *top-down*, centrado no Estado, é considerado falho porque não estimula a inovação, tendo em vista que possui pouco espaço para interações do tipo *bottom-up*, o que limita a capacidade dos demais atores de inovar (ETZKOWITZ; LEYDESDORFF, 2000; RANGA; ETZKOWITZ, 2013).

Figura 2 - Evolução das configurações Hélice Tríplice e seus respectivos modelos



Fonte: (ETZKOWITZ; LEYDESDORFF, 2000).

O modelo estatista possui um caráter normativo e institucional mais amplo que os demais modelos, baseado em políticas e normas que direcionam o sistema de inovação, sem se preocupar com a interação universidade-empresa. Portanto, é um modelo que ainda pode ser encontrado em alguns países (especialmente os que possuem regime autoritário) do Leste

Europeu, na Rússia e alguns países da América Latina (ETZKOWITZ; LEYDESDORFF, 2000; ETZKOWITZ, 2003).

O modelo definido como “*laissez-faire*”, no qual as esferas institucionais possuem fronteiras bem definidas e separadas entre os atores. A linha pontilhada, contudo, representa uma interação modesta entre os atores e a consequente redução do papel do Estado na economia (ETZKOWITZ; LEYDESDORFF, 2000; ETZKOWITZ, 2003). A indústria é a força motriz dessa configuração, onde o governo tende a atuar na regulação de mecanismos econômicos e sociais e a universidade como fornecedora de conhecimento por meio de publicações de pesquisa e de capital humano, ou seja, o conhecimento tácito para o trabalho na indústria. Desta forma, governo e universidade são tidos como estruturas de apoio, exercendo papéis limitados na inovação (ETZKOWITZ, 2003; RANGA; ETZKOWITZ, 2013). Importante frisar que o modelo “*laissez-faire*” possibilita a interação entre as esferas institucionais, porém como as fronteiras são bem definidas, a interação geralmente ocorre mediante a ação de um intermediário (ETZKOWITZ, 2003).

O modelo balanceado introduz uma noção de sobreposição das relações de trocas entre as esferas institucionais, com o intuito de gerar uma nova forma de infraestrutura de conhecimento, por meio da inter-relação entre os diversos atores sociais envolvidos. A interseção entre as esferas institucionais é recursiva e tem por objetivo proporcionar um ambiente favorável à inovação através da formação de redes trilaterais e das organizações híbridas. O hibridismo refere-se aos novos formatos organizacionais que emergem da interação U-E-G: *spin-off* acadêmicos, incubadoras de empresas, parques tecnológicos, *start-ups*, empresas de capital de risco, etc. Além desses novos formatos, alianças estratégicas entre empresas, laboratórios acadêmicos e governamentais de pesquisa trabalham em conjunto, formando redes de iniciativas trilaterais para a produção do conhecimento baseado no desenvolvimento econômico (ETZKOWITZ; LEYDESDORFF, 2000; ETZKOWITZ, 2003).

Este modelo é tido como balanceado, porque as instituições são mais autônomas e podem assumir o papel uma das outras, tornando as relações mais simétricas, recíprocas e cooperativas. A cooperação aumenta a interação U-E-G, fazendo surgir novas estratégias de desenvolvimento e práticas de inovação. Deste modo, o governo assume o papel de articulador, conduzindo as “regras sociais do jogo” para estimular a formação de parcerias e disponibilizando capital de risco para apoiar empreendimentos voltados à produção de novas tecnologias (ETZKOWITZ; LEYDESDORFF, 2000; ETZKOWITZ, 2003). Em contrapartida, as universidades e outras



instituições de conhecimento podem assumir a liderança em iniciativas conjuntas tendo o governo como suporte (ETZKOWITZ; LEYDESDORFF, 2000; RANGA; ETZKOWITZ, 2013). Essas iniciativas estão relacionadas à capitalização do conhecimento.

Embora Etzkowitz (2003) assegure que a tese da Hélice Tríplice abarca as dimensões históricas, analíticas e normativas, contribuindo para a compreensão do contexto e a consequente adaptação dos sistemas de inovação em função da transformação da ciência, de acordo com a interpretação da realidade local, a literatura apresenta alguns dissensos em relação à teoria.

Amir e Nugroho (2013) levantam algumas críticas e limitações da Hélice Tríplice. As primeiras relacionam-se a abordagem mecanicista do modelo, por ter sido transformada em um quadro de referência, uma base metodológica, ou até mesmo uma diretriz política. Cooke (2005, p. 1129) argumenta que a abordagem da Hélice Tríplice é passível de crítica “por enfatizar os aspectos de consenso de relações entre comunidades epistêmicas distintivas e uma visão um pouco cibernética da inovação em conformidade”.

Dagnino (2003) ressalta o amplo questionamento que a Hélice Tríplice vem sofrendo acerca da relação entre a efetividade dos arranjos institucionais de vinculação universidade-empresa e o aumento da competitividade do país. No Brasil, embora o argumento da Hélice Tríplice tenha sido conformado e aplicado às políticas de ciência e tecnologia, os indicadores apontam que o país ainda está muito aquém daqueles mais avançados e dos emergentes asiáticos, sendo que os arranjos institucionais e o comportamento dos atores da relação universidade-empresa não resultam em uma performance semelhante.

Apesar destas limitações, Amir e Nugroho (2013) apontam que a ampla difusão da Hélice Tríplice, por meio de conferências, *workshops* e eventos de pesquisa a transformaram num quadro de referência para as políticas de desenvolvimento e para a elaboração das políticas públicas de ciência, tecnologia e inovação de vários países desenvolvidos ou em desenvolvimento.

Contudo, as evidências do desenvolvimento das economias emergentes da América Latina, Ásia e África parecem não refletir o progresso tecnocientífico esperado pela adoção da Hélice Tríplice, como ocorre em alguns países desenvolvidos. Amir e Nugroho (2013, p. 124) acrescentam ainda que a Hélice Tríplice tornou-se um regime tecnocientífico que visa regular o modo como a ciência e a tecnologia são organizadas, porém “como resultado, os *outputs* das políticas orientadas à Hélice Tríplice são frequentemente muito limitados em escopo e

ineficazes em remediar os males socioeconômicos da sociedade nos países em desenvolvimento” (AMIR; NUGROHO, 2013, p. 124).

Para Cooke (2005), a teoria da Hélice Tríplice para a inovação local-regional é tida como macrossociológica, funcionalista e baseada em consenso. Logo, essa abordagem não se atém aos aspectos microssociológicos da relação a U-E-G, para a compreensão da forma como os atores sociais envolvidos interligam-se e articulam-se, de fato, nesta relação, para criar a inovação de forma sistêmica. O autor adverte que a Hélice Tríplice não foi contextualizada adequadamente, pois não reconhece a interação dos grupos sociais nos sistemas de inovação, assim como parece ignorar o problema de assimetria do conhecimento entre as esferas institucionais.

Todeva (2013) propõe um desdobramento do modelo Tríplice-Hélice com foco no papel da intermediação nas relações universidade-empresa, por meio de um novo quadro teórico para a análise da intermediação e da governança. Para a autora, o modelo da Hélice Tríplice não compreende os mecanismos de facilitação das relações e não foi capaz de contribuir para a literatura sobre as parcerias público-privadas para pesquisa, nem sobre o papel exercido pelo governo para atravessar as fronteiras e facilitar a interação universidade-empresa.

Outro ponto destacado por Todeva (2013), é que o modelo Hélice Tríplice parece ofuscar o papel do Estado, considerado como fundamental na intermediação das relações e na defesa dos interesses públicos, facilitada por instituições nomeadas pelo governo e práticas intermediárias, que se encarregam de uma série de ações de governança e mediação da comunicação como, por exemplo, a gestão de contratos, a gestão de relacionamento e de representação.

Dessa forma, Todeva (2013) centra sua discussão na infraestrutura que está por trás dessa interface U-E-G, enfatizando a sobreposição das esferas institucionais e a importância de outras instituições governamentais que apoiam a intermediação como, por exemplo, as agências de fomento. Isso amplia a estrutura sistêmica do modelo da Hélice Tríplice, porém revela que os modelos de análise continuam sem aprofundar o processo de interação no nível microssociológico, ou seja, no âmbito de atuação dos *stakeholders*, que conduzem a parceria e influenciam diretamente as etapas que envolvem um processo de colaboração. Portanto, parece ser relevante analisar as interações U-E-G por uma perspectiva teórica orientada aos microprocessos, como a governança colaborativa que será apresentada na próxima seção.

## 2.3 GOVERNANÇA COLABORATIVA

A perspectiva teórica da governança colaborativa tem como pano de fundo a escola de literatura sobre governança, denominada governança pública. A governança pública, por conseguinte, não é considerada como um novo paradigma nem parte integrante da NPM. Segundo Osborne (2010, p. 9), é uma teoria preocupada em compreender o desenvolvimento e a implementação de políticas públicas, bem como a entrega de serviços públicos dentro de um contexto de estado plural – “em que vários atores interdependentes contribuem na prestação de serviços” - e Estado pluralista – “onde vários processos informam o sistema de decisão política”, no qual as pressões ambientais e institucionais externas exercem influência sobre ambas. Esta abordagem, portanto, enfoca as relações interorganizacionais e a governança dos processos. Neste sentido, o objetivo da próxima subseção é introduzir e aprofundar o debate sobre o movimento da governança pública, para posteriormente adentrar na perspectiva da governança colaborativa.

### 2.3.1 O movimento da governança pública

Antes de aprofundar o debate sobre a temática, governança pública, é válido diferenciar os conceitos, as características e as aplicabilidades dos movimentos da NPM e da governança pública. Em suma, a NPM é uma concepção de reforma administrativa intraorganizacional que se refere à ruptura com a gestão pública tradicional burocrática, ao mesmo tempo em que introduz os conceitos amplamente difundidos no setor privado: responsabilização, competição, clientes, mercados e resultados (PETERS; PIERRE, 1998; HUGHES, 2009). A governança pública, por seu turno, é uma teoria política de caráter interorganizacional preocupada com a forma emergente, democrática e estratégica de governar no sentido de dirigir a prestação do serviço público, incluindo outros atores sociais por meio do empreendedorismo político na formação das redes, como as parcerias público-privadas e a inclusão da sociedade civil organizada na união de esforços e associação de recursos para a prestação de serviços e produção de bens públicos de acordo com as necessidades da sociedade (PETERS; PIERRE, 1998; STOKER, 1998; HUGHES, 2009).

As fronteiras entre o público e o privado nesse novo movimento da governança pública tornaram-se indefinidas, diluídas (STOKER, 1998), fluidas (PECI; PIERANTI; RODRIGUES, 2014) e receberam “novos contornos com base na privatização e na terceirização” (KISSLER; HEIDEMANN, 2006, p. 479). Isso torna a conceituação da governança pública uma difícil tarefa, pela interdisciplinaridade que envolve a temática e pelos diferentes significados que o termo abarca (HUGHES, 2009; KOOIMAN et al., 2008; ROBICHAU, 2011). Para Hughes (2009), o termo governança assume diversas formas, dificultando ainda mais a compreensão da sua definição por geralmente estar associada às redes, à nova gestão pública, à nova economia política ou aos sistemas sociocibernéticos.

Robichau (2011) argumenta que a compreensão geral sobre governança ainda permanece indefinida, pois os debates são envoltos de "ambiguidade conceitual" e isso dificulta o desenvolvimento de um *framework* completo sobre a temática. Ademais, a autora reforça que o fato da pesquisa sobre governança ser interdisciplinar, o desenvolvimento da teoria e da pesquisa, realizados em vários campos, por vezes, "se baseiam em pressupostos de governança contrastantes" (ROBICHAU, 2011, p. 113). Hughes (2009) conclui, após analisar criticamente algumas versões da definição de governança e afirmar que não existe governança sem governo, que a governança não pode ser confinada ao setor público e não pode ser compreendida em uma única palavra. Para o autor, governança diz respeito à direção de organizações públicas e privadas que estão funcionando para resolver questões sociais.

Segundo Stoker (1998), o termo governança refere-se a uma nova forma de governar, de criar condições para o regramento da ação coletiva. Está relacionado ao ato de interagir de modo interdependente com outros atores sociais, como o mercado e a sociedade civil organizada. Para Peters e Pierre (1998), a governança representa uma forma alternativa de produzir e entregar serviços. A essência da governança não está nos mecanismos de controle autoritário ou sanções governamentais, mas no ato de governar de forma interdependente, por meio de uma interação entre vários atores sociais (KOOIMAN et al., 2008).

O principal argumento da governança pública é a importância da evolução e do crescimento das redes formais e informais de atores do setor privado e a influência real que essas redes exercem nas políticas públicas, em parte pela perda de legitimidade do Estado devido às disfunções burocráticas, com também pela falta de eficácia, quando comparada ao setor privado. Em virtude desse novo movimento de governança pública, o papel do Estado deixa de ser o de supremacia pelo controle e tomada de decisão, a relação passa a ser de igualdade e

reciprocidade, na negociação com os demais atores sociais, tendo em vista a interdependência existente no relacionamento entre os setores público e privado, pois ambos combinam os seus respectivos recursos e atributos nas parcerias definidas sob as mais diversas formas (HUGHES, 2009; PETERS; PIERRE, 1998; STOKER, 1998). Kissler e Heidemann (2006) apontam a mudança do papel do Estado, que passa a desempenhar as funções de garantia à prestação dos serviços públicos, de ativador de atores sociais na constituição e coordenação de redes e alianças para a produção de bens e serviços públicos de forma cooperada. Essa mudança de papel ocorreu com o intuito de mobilizar recursos e ativar as forças da sociedade civil, na composição de novos arranjos organizacionais, que colocam o Estado nos papéis de ativador e co-produtor dos serviços públicos.

Neste sentido, governança pública refere-se ao processo de governar as interações entre o Estado, o mercado e a sociedade civil. Stoker (1998) analisa a governança pública como um processo interativo que envolve várias formas de parceria, dentre elas a negociação interorganizacional para a execução de projetos conjuntos que, em outras palavras, envolve a relação entre organizações, com vistas a unir capacidades para atender aqueles objetivos, que sozinhas não alcançariam.

A análise da governança pública como um processo interativo, por sua vez, pode ser realizada a partir de duas perspectivas: pela estrutura e pelas intenções. Para adentrar nessas perspectivas, no entanto, é necessário compreender a abordagem interacionista de Kooiman (2003), sobre o papel da governança pública percebido pelo Estado, como um desafio para suportar a crescente complexidade, dinâmica e diversidade das sociedades. A governança interativa, neste contexto, é definida como um conjunto de interações entre os atores públicos e privados, objetivando resolver problemas da sociedade ou criar oportunidades para elas, incluindo a formulação e a aplicação de princípios orientadores dessas interações, e a proteção das instituições que as viabilizam e controlam (KOOIMAN, 2003; KOOIMAN et al., 2008). Essas interações são ações específicas tomadas para eliminar obstáculos e seguir novos caminhos para a resolução de um problema ou para a criação de uma oportunidade.

Dessa forma, a análise do processo de governança na perspectiva da estrutura é relativa às instituições e à formação das redes. As instituições são *frameworks* nos quais os atores estão inseridos, constituídos de leis, cultura, convenções, normas, crenças, etc. Esses atores, por sua vez, são quaisquer unidades sociais que possuam agência ou poder de ação que, por conseguinte, influenciem ou sejam influenciados pela estrutura (KOOIMAN et al., 2008). No

movimento de governança pública, a operação da estrutura por parte do governo requer menos intervenção e o uso mais amplo de múltiplos instrumentos para criar os meios alternativos de consolidação das parcerias e políticas de execução (PETERS; PIERRE, 1998).

Há três formas distintas de governança interativa, na perspectiva da estrutura, que implicam no modo como ocorrem as interações entre o Estado e aos demais atores sociais: a autogovernança, a co-governança e a governança hierárquica. A autogovernança é a resolução das questões dos atores sociais pelos próprios, sem a participação governo. A co-governança é a união de esforços dos atores sociais para o alcance de um objetivo comum, de forma participativa e autônoma, manifestando-se nas formas de regimes, gestão participativa, parcerias público-privadas, redes, etc. A governança hierárquica é o modelo tradicional de interação entre o Estado e os cidadãos - a intervenção a nível *top-down* por meio das políticas, decretos, leis, etc (KOOIMAN et al., 2008).

A análise da governança pública a partir da perspectiva das intenções parte da premissa que a governança, enquanto atividade intencional, é constituída de imagens, instrumentos e ação. As imagens dizem respeito ao que direciona a governança, ou seja - "o como e o porquê da governança" (KOOIMAN et al., 2008, p. 6) - e são obtidas por intermédio dos fatos, julgamentos, hipóteses, objetivos, etc. Os instrumentos relacionam as imagens à ação, porém os autores advertem que, por não serem neutros, os instrumentos utilizados podem gerar conflitos. Os instrumentos podem ser do tipo *soft* - informações, licenças e impostos - ou *hard* como o uso da força física pelo Estado. A escolha do instrumento varia de acordo com a posição ocupada pelo ator social na sociedade, podendo ser sua aplicabilidade geral ou específica. A ação, nesse caso, é o ato de colocar os instrumentos em vigor ou até mesmo mobilizar os atores sociais em uma nova direção. Em outras palavras, as ações executadas pelo governo dependem de quão convincentes e penetrantes socialmente são suas imagens e instrumentos utilizados para colocá-las em vigor.

Embora governança pública esteja relacionada à interação do Estado com outros atores sociais e a ampliação do senso de responsividade, Peters e Pierre (1998) advertem que as questões de *accountability* e o controle ainda não foram resolvidos. O movimento da governança pública pressupõe a mudança de estrutura com a redução da participação do Estado e a ampliação da participação de outros atores sociais na prestação de serviços ou produção de bens públicos, refletindo na necessidade de relaxamento do controle sobre os serviços públicos e na mudança de cultura organizacional, que é mais profunda que a mudança da estrutura.

Esses pressupostos implicam, por conseguinte, na redução do controle do Estado nas tomadas de decisões e ações do serviço público. Logo, há uma diminuição do controle e da prestação de contas por parte dos líderes políticos, assim como um aumento da descentralização e do empoderamento dos gestores de níveis mais baixos para a gestão compartilhada dos recursos público-privados na prestação do serviço público. Mas, quem e como será responsabilizado, se algum serviço falhar? Essa pergunta parece ainda não ter sido respondida.

Em suma, a governança pública enfatiza o controle dos resultados, deixando à margem o controle de entrada (*inputs*) (STOKER, 1998). Robichau (2011) também faz uma importante observação sobre as questões administrativas relacionadas às redes na governança pública. Para a autora, parece que ainda não há um modelo de gestão que equilibre a política com a administração pública. Neste sentido, considerar a posição do governo como um intermediador nas redes e em outros arranjos organizacionais pode ampliar o estadismo e o *ethos* do serviço público, implicando em práticas antidemocráticas na governança pública.

Vale destacar que a governança pública, sobretudo, é derivada da cultura política a qual está inserida. Robichau (2011) acrescenta que os pressupostos subjacentes às explicações sobre governança estabelecem inconsistências adicionais por variar de acordo com o país ou continente, como se evidencia, frequentemente, nas narrativas dos estudos norte-americanos e europeus. Portanto, a análise da governança pública “como um mapa” pode variar de acordo com a “data e o local específicos” (STOKER, 1998, p. 26), assim como a criação e implementação de políticas de governança pode variar conforme o país e sua cultura (KOOIMAN et al., 2008). Corroborando com estes autores, Peci, Pieranti e Rodrigues (2014, p. 52) advertem que a governança enquanto modelo de gestão pública:

[...] requer a concepção de estruturas e processos próprios [...]. Assim, novos modelos de gestão da governança devem partir de diagnósticos locais, que levem em consideração a estruturação e força de outros atores, como o setor privado e o terceiro setor.

Ao discorrer teoricamente sobre o surgimento, a definição e o desenvolvimento desse movimento da governança pública, assume-se nessa pesquisa a perspectiva teórica da governança colaborativa, examinada na próxima seção, que é uma vertente concentrada especificamente “nas relações recíprocas entre organizações de vários setores, particularmente por meio da partilha público-privada” (TANG; MAZMANIAN, 2010, p. 6).

### 2.3.2 Parcerias intersetoriais e a governança colaborativa

Assim como a governança pública, as parcerias intersetoriais possuem várias denominações. Alguns autores denominam essas parcerias como colaborações intersetoriais (BRYSON; CROSBY; STONE, 2006). Outros autores, como gestão pública colaborativa (MCGUIRE, 2006); governança colaborativa (ANSELL; GASH, 2008); ou parcerias intersetoriais para abordar questões sociais (SELSKY; PARKER, 2005).

Para Bryson, Crosby e Stone (2006), a colaboração intersetorial ocorre por existir um compartilhamento de poder e de responsabilidade para agir frente aos desafios públicos. Neste sentido, a colaboração refere-se ao compartilhamento de informações, recursos, atividades e capacidades de organizações de diversos setores, em prol ao alcance de um resultado conjunto, que não poderia ser alcançado por organizações de um setor em separado (EMERSON; NABATCHI; BALOGH, 2012).

McGuire (2006) descreve as parcerias intersetoriais como gestão pública colaborativa. Na concepção do autor, a gestão pública colaborativa é canalizada pelo governo, que direciona a formulação de políticas públicas e execução. A colaboração é descrita em um processo de facilitação, operado em acordos multiorganizacionais, com o intuito de resolver questões que não podem ser resolvidas facilmente por organizações individuais.

Ansell e Gash (2008) e McGuire (2006) concordam que o governo desponta como o direcionador, exercendo o papel de liderança na parceria. No entanto, Ansell e Gash (2008) utilizam o termo governança colaborativa para referenciar as parcerias intersetoriais, pois sustentam que a governança colaborativa abarca um conceito mais amplo que gestão pública colaborativa. Para os autores, a governança é o componente fundamental no conceito de parceria, pois se relaciona à aplicação de leis e regras relacionadas à prestação de serviços públicos, bem como se refere à tomada de decisão coletiva entre agentes públicos e privados.

Como esta pesquisa visa analisar a relação U-E-G a partir da governança colaborativa, será assumida a definição proposta por Ansell e Gash (2008). Os autores utilizaram o termo governança colaborativa para as parcerias entre o governo, empresas e a sociedade civil, por considerarem que nesse termo enquadra-se a noção de colaboração entre o governo e os demais *stakeholders* (partes interessadas) no alcance de um consenso para a tomada de decisão e,



sobretudo, para ser uma alternativa ao adversarialismo do pluralismo de interesses dos grupos de *stakeholders* e às falhas na prestação de contas do gerencialismo. Nesses termos, a governança colaborativa é definida como:

Um acordo que rege onde um ou mais órgãos públicos se envolve diretamente com *stakeholders* não-estatais em um processo coletivo de tomada de decisão que é formal, orientado para o consenso, deliberativo e que tem como objetivo criar ou implementar políticas públicas ou gerenciar programas ou ativos públicos (ANSELL; GASH, 2008, p.544).

Segundo Ansell e Gash (2008), a governança colaborativa implica numa comunicação bidirecional e de influência entre os órgãos públicos e demais *stakeholders*, suscita também a responsabilização dos *stakeholders* não estatais nos resultados das políticas, visto que esses participam coletivamente do processo de tomada de decisão orientado ao consenso. Além disso, a governança colaborativa está focada em políticas e questões públicas.

A pesquisa em colaboração intersetorial é diversa, composta de uma gama variada de paradigmas e perspectivas teóricas (BRYSON; CROSBY; STONE, 2006; HUXHAM; VANGEN, 2004). No entanto, alguns temas são recorrentes na literatura sobre colaboração intersetorial como: objetivos comuns, capital social, desequilíbrios de poder, estrutura de colaboração, construção da confiança, liderança, comunicação e conflitos (ANSELL; GASH, 2008; BRYSON; CROSBY; STONE, 2006; HUXHAM; VANGEN, 2004; MCGUIRE, 2006).

Para ocorrer a colaboração, os parceiros devem ter objetivos comuns ou chegarem a um consenso sobre eles (ANDERSON; MICHAEL; PEIRCE, 2012; ANSELL; GASH, 2008; CLARKE; FULLER, 2010). Geralmente o ponto de partida para uma colaboração é chegar a um consenso sobre os objetivos da parceria (CLARKE; FULLER, 2011), porém nem sempre isso é uma tarefa fácil. Huxham e Vangen (2004, p. 405) observam que muitos objetivos estão em jogo devido à variedade de agendas organizacionais e até mesmo pessoais, portanto, na prática, é difícil construir esse consenso. Deste modo, os autores propõem a criação de uma taxonomia de metas “para identificar os tipos de metas que estão presentes nas configurações colaborativas” e de ser tomada alguma ação para iniciar a parceria, mesmo que os objetivos ainda não tenham sido equacionados.

A colaboração é sensível ao nível de capital social envolvido na construção da confiança inicial. O capital social diz respeito ao conjunto de normas, redes e relações de confiança existentes em uma sociedade organizado pelas práticas sociais de sistemas de participação e associação que

influenciam a cooperação em benefício mútuo (PUTNAM, 2000). A relação do capital social com a construção de confiança numa colaboração leva em consideração como foi formado capital social em uma dada sociedade, dentro de um contexto político-institucional situado no tempo-espaço (PUTNAM, 2000). Dito de outro modo, importa saber como se situa a colaboração num contexto social com regras, costumes e redes próprios, como também de que modo a mesma irá afetar o tecido social ao qual está sendo inserida (AUSTIN; MCCAFFREY, 2002).

A construção da confiança, por conseguinte, é um aspecto muito enfatizado na literatura sobre colaboração. Para Bryson, Crosby e Stone (2006), a relação de confiança é a essência da colaboração, porém Ansell e Gash (2008) advertem que, se a pré-história da colaboração é de conflito, há a falta de confiança entre os *stakeholders* da parceria e a possibilidade de manipulação pelos adversários. Portanto, é necessário despende maior tempo no processo de colaboração para que a confiança seja construída continuamente por meio do compartilhamento de informações e conhecimento, do reconhecimento das boas intenções e reputação dos parceiros (ANSELL; GASH, 2008; BRYSON; CROSBY; STONE, 2006; HUXHAM; VANGEN, 2004).

Ainda em relação à confiança, Huxham e Vangen (2004) complementam que a parceria pode ser iniciada sem desenvolvê-la plenamente, pois a mesma pode ser construída a partir de objetivos mais modestos e realistas, que possam alcançar pequenas vitórias e esse ciclo virtuoso reforçará consequentemente a construção da confiança. Logo, a construção da confiança é parte inerente do papel do gestor no processo de colaboração e cresce na medida em que a colaboração é bem-sucedida, por isso deve-se investir tempo para desenvolvê-la (MCGUIRE, 2006). Emerson, Nabatchi e Balogh (2012) defendem que a confiança gera a compreensão mútua, possibilitando assim a legitimidade interna e, por conseguinte, o compromisso com o processo de colaboração.

O papel da liderança é relevante em todas as etapas do processo de colaboração (EMERSON; NABATCHI; BALOGH, 2012). A liderança na colaboração intersetorial é vista por McGuire (2006) como um desafio de alinhar todo o processo de colaboração, de forma sustentável ao longo do tempo, para que os resultados sejam alcançados e o valor público seja criado.

Seguindo essa linha, Bryson, Crosby e Stone (2006) acrescentam que além da liderança formal, é importante também desenvolver a liderança informal para facilitar a gestão ao longo da colaboração. Segundo os autores, há dois papéis de liderança: os patrocinadores e os campeões.

Os patrocinadores são os líderes que possuem prestígio, autoridade e acesso aos recursos, mesmo que não estejam diretamente envolvidos no processo de colaboração. Já os líderes campeões são os que estão envolvidos e concentrando seus esforços no processo de colaboração para atingir os objetivos.

Para Crosby, Bryson e Stone (2010), os patrocinadores e campeões fornecem uma liderança visionária, que é crucial para o sucesso da colaboração, pois eles são responsáveis pela criação e comunicação do significado compartilhado da colaboração em fóruns formais ou informais, ou seja, são responsáveis por forjar os acordos de colaboração com a missão e os objetivos, além de assegurar o compromisso dos demais *stakeholders* com a criação e implementação de estratégias para a sua execução (CROSBY; BRYSON, 2010; CROSBY; BRYSON; STONE, 2010).

Crosby e Bryson (2010) fizeram uma revisão no quadro de análise proposto por ambos em 2006, justamente por identificar a relevância do papel da liderança na colaboração. Os autores definem a liderança pública interativa como a capacidade de trazer grupos e organizações em um conjunto de formas semipermanentes, normalmente, através de fronteiras do setor, para desenvolver problemas públicos complexos e alcançar o bem comum. Dito de outro modo, líderes e gestores públicos atualmente possuem o desafio de não somente gerir seus órgãos ou agências, mas fundamentalmente o de mobilizar outros parceiros nos seus esforços para a solução de problemas.

Ansell & Gash (2008, p. 555) afirmam que a liderança “é fundamental para criar e manter regras claras, construir a confiança, facilitar o diálogo e explorar ganhos mútuos”. Os autores atribuem à liderança os papéis de mediação e facilitação. A facilitação é utilizada para garantir o processo de construção do consenso, enquanto a mediação é a intervenção por meio de um terceiro para se chegar a um consenso ou ter uma solução proposta pelo mediador (nesse caso a liderança é utilizada para capacitar os *stakeholders* mais fracos).

Ou seja, o papel da liderança é ampliado nesse movimento de governança, atribui-se à mesma as funções de descentralização e empoderamento dos demais *stakeholders*, pois o intuito do governo é justamente equacionar o controle sobre as decisões políticas e a participação das redes por intermédio de consultas, fóruns participativos, etc. (PETERS, 2010). Nesta perspectiva, a liderança deve ser compartilhada, coletiva e distribuída nas diversas formas de colaboração (CROSBY; BRYSON, 2010). Já Huxman e Hangen (2004, p. 554) associam a

liderança à “fazer as coisas acontecerem em uma colaboração”, não importando se as ações serão mais ou menos colaborativas.

A colaboração intersetorial é complexa, de natureza dinâmica e cercada de ambiguidade, logo, esses aspectos são refletidos na estrutura de colaboração (BRYSON; CROSBY; STONE, 2006; HUXHAM; VANGEN, 2004). Bryson, Crosby e Stone (2006) afirmam que a estrutura de colaboração intersetorial é dinâmica e influenciada pelos contexto e fatores ambientais. Ansell e Gash (2008) ressaltam que a estrutura pode impactar nos desequilíbrios de poder e recurso.

Os desequilíbrios de poder, por sua vez, são frequentes na colaboração intersetorial. Embora haja tentativas e estratégias para tentar equacionar o poder, questões como influência, capacidade, recursos e status são difíceis de serem equilibradas e implicam no desequilíbrio de poder entre os *stakeholders*. Segundo Huxman e Hangen (2004, p. 408), o poder está relacionado, na verdade, a uma infraestrutura de poder que é dinâmica e variável no processo de colaboração. Para os autores, o poder é exercido no nível micro e é capaz de “influenciar a maneira pela qual as atividades colaborativas são negociadas e realizadas”. Portanto, os desequilíbrios de poder ameaçam a colaboração efetiva e podem produzir desconfiança.

Bryson, Crosby e Stone (2006) apontam que os desequilíbrios de poder podem acarretar na manipulação do processo de governança colaborativa por *stakeholders* mais fortes. Ansell e Gash (2008) também corroboram com a questão da manipulação e sugerem o empoderamento dos *stakeholders* mais fracos. Tendo em vista que, ao longo do processo colaborativo, é possível ocorrer oscilações de poder ou demais recursos como, por exemplo, recursos financeiros, infraestrutura ou até mesmo conhecimento. Estas mudanças consequentemente podem afetar o propósito da colaboração (EMERSON; NABATCHI; BALOGH, 2012).

A comunicação é o elemento central da colaboração intersetorial. Para McGuire (2006), quanto melhor é o processo de comunicação, maior é a confiança na colaboração. O autor observa que os canais de comunicação devem ser formais e informais, múltiplos, desde o uso da alta tecnologia à interação face-a-face. Ansell e Gash (2008) argumentam que a comunicação é condição necessária para um processo orientado a consenso, em razão da governança colaborativa ser construída por intermédio do diálogo face-a-face entre os *stakeholders*. Ademais, é mediante a este meio de comunicação informal que se constrói também a confiança, o entendimento compartilhado e o compromisso com o processo.

Os conflitos são comuns nas colaborações interssetoriais. Divergência entre objetivos, expectativas, nível de status e missão da colaboração geram situações de conflitos (BRYSON;

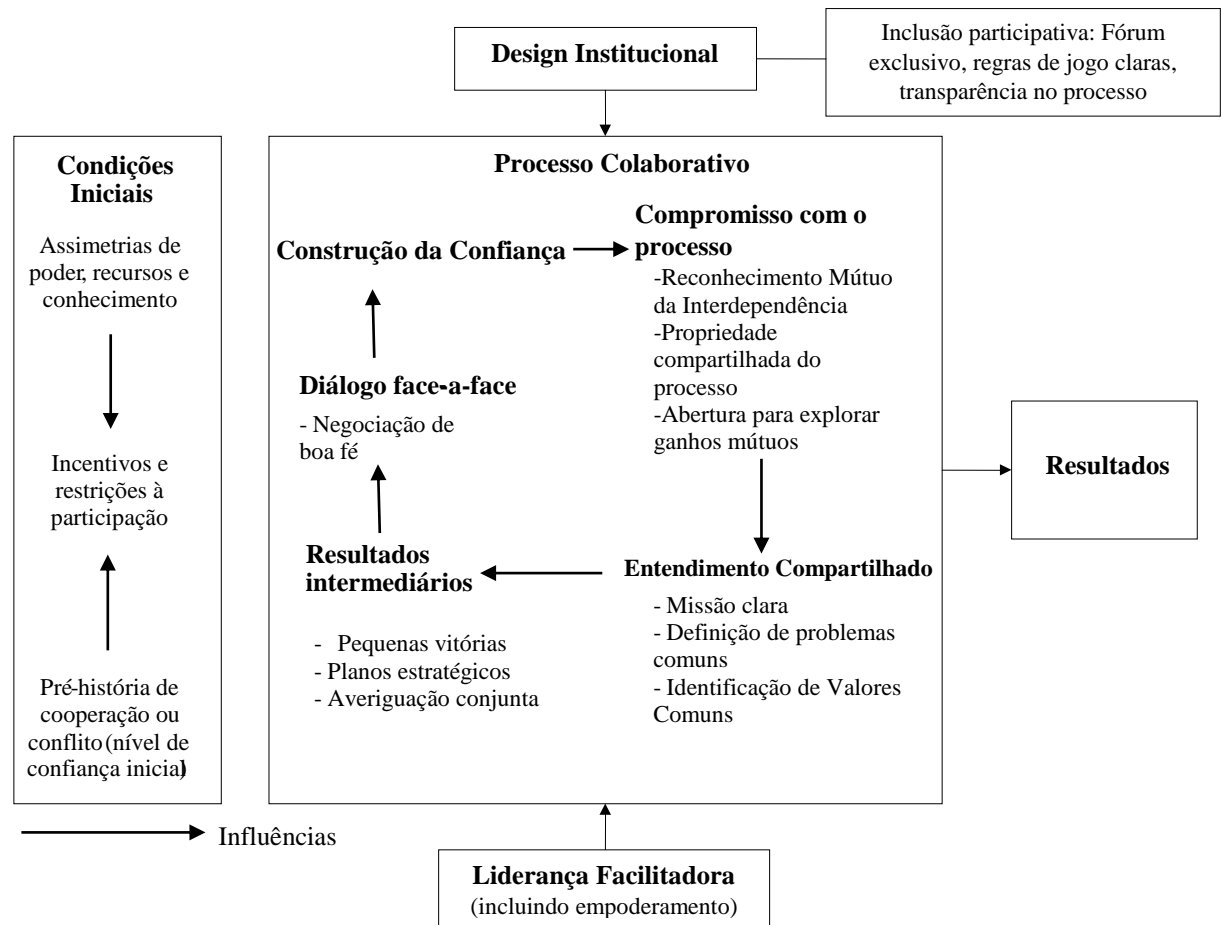
CROSBY; STONE, 2006). Ansell e Gash (2008) partem do pressuposto que o conflito pode existir antes mesmo da parceria ser firmada e um alto nível de conflito, por conseguinte, pode ser um bom incentivo para a colaboração. Essa pré-história de conflito, em contrapartida, implica no nível de confiança e na comunicação. Desta maneira, quando o nível de confiança é baixo, pode ser necessária a figura de um mediador para articular a resolução harmônica dos conflitos. Bryson, Crosby e Stone (2006, p. 50) sugerem o uso de “recursos e táticas para equalizar o poder e gerenciar os conflitos de forma eficaz”. McGuire (2006) confere ao gestor a capacidade de resolução de conflitos.

Embora a colaboração seja necessária e desejável, a literatura indica que melhor seria poder evitar as colaborações intersetoriais (HUXHAM; VANGEN, 2004). Tais colaborações são “[...] difíceis de criar e ainda mais difíceis de sustentar porque elas tanto devem ser bem entrelaçadas como trabalhadas para ter sucesso” (BRYSON; CROSBY; STONE, 2006, p. 50). Não obstante, a colaboração intersetorial é uma tendência e ocorre por uma série de razões, dentre elas a ambiguidade, a complexidade e o dinamismo do mundo atual, somadas à incapacidade de um ator social sozinho resolver as questões sociais. Assim sendo, as colaborações intersetoriais devem ser analisadas sistematicamente, de forma que seja possível compreender como funcionam e identificar os fatores que implicam no sucesso ou no fracasso da sua implementação.

Nessa perspectiva, o modelo de governança colaborativa de Ansell e Gash (2008) permite analisar as variáveis que influenciam o processo de colaboração desde as condições iniciais até os resultados. Esse modelo, representado na figura 3, organiza uma série de proposições da teoria contingencial de colaboração e das relações de causa e efeito entre as variáveis, que servem como base para testes empíricos.

O modelo de governança colaborativa é, na verdade, um quadro analítico baseado numa abordagem contingencial que objetiva “identificar as condições contingentes que facilitam ou desencorajam a colaboração bem-sucedida”, bem como provocar o questionamento sobre as condições contextuais, ou seja, se elas “facilitam ou desencorajam os resultados da parceria” (ANSELL; GASH, 2008, p. 561). Segundo Cabral, Krane e Dantas (2013, p. 147), o modelo proposto por Ansell e Gash (2008) é um dos mais aceitos na literatura e “preconiza que alguns fatores influenciam o processo colaborativo”.

Figura 3 - Modelo de Governança Colaborativa



Fonte: Ansell e Gash (2008, p. 550) adaptado.

Conforme mostra a figura 3, o modelo é constituído de quatro grandes variáveis que, em alguns casos, desdobram-se em variáveis menores. Na medida em que as variáveis são testadas e o processo de colaboração evolui, algumas proposições contingenciais (listadas de 1 a 10) são apresentadas, como segue:

- I. **Condições iniciais:** são definidos os níveis básicos de confiança, conflito e capital social e se desdobram em outras três variáveis – as (i) assimetrias entre recursos e poder dos *stakeholders*, os (ii) incentivos ou constrangimentos para a participação na parceria e a (iii) pré-história de conflito ou cooperação entre os *stakeholders*. As variáveis assimétricas entre recursos, poder e pré-história de conflito ou cooperação moldam os incentivos e restrições que facilitam ou desencorajam o processo de colaboração entre os *stakeholders*. A análise conjunta dessas variáveis possibilita compreender os incentivos e restrições que influenciam os *stakeholders* a formarem uma parceria (ANSELL; GASH, 2008).

(1) Se há desequilíbrios de poder/recursos significativos entre os *stakeholders*, tais que os *stakeholders* importantes não possam participar de uma forma significativa, então a governança colaborativa eficaz requer um compromisso com uma estratégia positiva de empoderamento e representação dos *stakeholders* mais fracos ou desfavorecidos (ANSELL; GASH, 2008, p. 551)

(2) Se existem espaços alternativos onde os *stakeholders* possam perseguir seus objetivos unilateralmente, então a governança colaborativa só irá funcionar se os *stakeholders* se percebam como altamente interdependentes (ANSELL; GASH, 2008, p. 553).

(3) Se a interdependência está condicionada ao fórum colaborativo ser um local exclusivo, então os patrocinadores devem estar dispostos a fazer o trabalho antecipadamente de conseguir fóruns alternativos (tribunais, legisladores e executivos) para respeitar e honrar os resultados dos processos colaborativos (ANSELL; GASH, 2008, p. 553).

(4) Se houver uma pré-história de antagonismo entre os *stakeholders*, então é improvável que a governança colaborativa tenha sucesso, a menos que (a) haja um alto grau de interdependência entre os *stakeholders*; ou (b) passos positivos sejam tomados para remediar os baixos níveis de confiança e capital social entre os *stakeholders* (ANSELL; GASH, 2008, p. 553).

II. Liderança facilitadora: exerce um papel fundamental no sentido de garantir a integridade do processo de construção de consenso e motivar os *stakeholders* a comprometerem-se com a colaboração. De acordo com Ansell e Gash (2008), a liderança varia de acordo com o contexto de colaboração e é importante para a criação e manutenção de regras claras, para a construção da confiança, para facilitar a comunicação, como também para capacitar e representar os grupos mais fracos. De acordo com Emerson, Nabatchi e Balogh (2012), o poder relativo e combinado dos *stakeholders* pode ativar ou desativar acordos subsequentes ou cursos coletivos de ação.

(5) Quando o conflito é elevado e a confiança é baixa, mas a distribuição de poder é relativamente igual e os *stakeholders* têm um incentivo para participar, então a governança colaborativa pode prosseguir com sucesso por contar com os serviços de um intermediário honesto que os respectivos *stakeholders* aceitam e confiam. Este intermediador honesto pode ser um mediador profissional (ANSELL; GASH, 2008, p. 555).

(6) Onde a distribuição do poder é mais assimétrica ou os incentivos para participar são fracos ou assimétricos, então a governança colaborativa é mais propensa a ter sucesso se houver um líder “orgânico” forte que comanda o respeito e a confiança dos vários *stakeholders* no início do processo. Líderes “orgânicos” são líderes que emergem de dentro da comunidade dos *stakeholders*. A disponibilidade de tais líderes é provável que seja altamente contingente às circunstâncias locais (ANSELL; GASH, 2008, p. 556).

III. Desenho institucional: são definidas as regras básicas, prazos, participação, responsabilização e a transparência, fundamentais para legitimar o processo de colaboração. A participação refere-se à seleção e inclusão dos *stakeholders* que participarão deliberadamente do processo de colaboração (ANSELL; GASH, 2008). A inclusão participativa dos *stakeholders* é importante, pois é uma oportunidade de dar voz

às múltiplas perspectivas e interesses distintos. Essa gama de informações certamente subsidiará tomada de decisões mais sensatas e com maior consonância com o interesse coletivo (EMERSON; NABATCHI; BALOGH, 2012).

- IV. Processo colaborativo: é um ciclo de interação não-linear, um processo interativo que envolve outras variáveis: o (i) diálogo face-a-face entre os *stakeholders* da parceria, que estimula a (ii) construção de confiança entre as partes e o desenvolvimento do compromisso com o processo, por meio do reconhecimento mútuo da interdependência entre as partes, do compartilhamento de responsabilidades no processo de colaboração e abertura para explorar ganhos mútuos; que promovem o (iii) entendimento compartilhado do que pode ser alcançado coletivamente, ou seja, o compartilhamento das missões, problemas e valores em comum; que, por conseguinte, conduzem aos (iv) resultados intermediários (pequenas vitórias que reforçam o processo de colaboração) até que se alcance os (v) resultados do processo de colaboração (ANSELL; GASH, 2008).

(7) Se a pré-história é altamente antagônica, então os *policy makers* ou os *stakeholders* devem prover tempo para a efetiva construção de confiança reparadora. Se eles não conseguem justificar o tempo e o custo necessários, então eles não devem embarcar numa estratégia de colaboração (ANSELL; GASH, 2008, p. 559).

(8) Mesmo quando a governança colaborativa é obrigatória, alcançar a “compra da ideia” ainda é um aspecto essencial do processo de colaboração (ANSELL; GASH, 2008, p. 560).

(9) Estratégias de governança colaborativa são particularmente adequadas para situações que requerem cooperação contínua (ANSELL; GASH, 2008, p. 560).

(10) Se o antagonismo prévio é elevado e um compromisso de longo prazo para construir a confiança é necessário, então os resultados intermediários que produzem pequenas vitórias são particularmente cruciais. Se, nestas circunstâncias, os *stakeholders* e os *policy makers* não puderem participar destas pequenas vitórias, então eles provavelmente não deveriam embarcar num caminho de colaboração (ANSELL; GASH, 2008, p. 561).

Em suma, Ansell e Gash (2008) enfatizaram três contingências centrais sugeridas pela análise dos resultados empíricos: tempo, confiança e interdependência. Neste sentido, ao avaliar a possibilidade de embarcar em uma estratégia colaborativa, deve-se considerar cada uma dessas três contingências centrais.

A contingência tempo é relevante porque a literatura indica que a governança colaborativa é um longo processo. Logo, se for necessário reparar a construção de confiança, isso implicará em um tempo significativo para um processo que já é demorado. Portanto, se o objetivo da governança colaborativa é a implementação de decisões rápidas, a parceria pode não ser uma boa estratégia (ANSELL; GASH, 2008).



A contingência interdependência implica na contingência confiança, pois a interdependência do *stakeholder* refere-se ao interesse particular de participar e de comprometer-se a colaborar. Logo, se a interdependência for elevada é possível construir a confiança, porém, se for fraca, a construção da confiança entre os *stakeholders* fica comprometida. Vale ressaltar que a interdependência pode ser identificada ao longo do processo (ANSELL; GASH, 2008).

Por exemplo, quanto menor a confiança, maior o tempo que a governança colaborativa irá levar para produzir resultados. A governança colaborativa então pode não ser uma boa estratégia, caso o governo tenha que implementar uma política pública ou um serviço público rapidamente. Por outro lado, quanto maior a interdependência entre o governo e os demais *stakeholders*, maior a possibilidade de construção da confiança. Contudo, a construção da confiança é dificultada quando a interdependência é menor (ANSELL; GASH, 2008).

Portanto, a aplicação do modelo de governança colaborativa do Ansell e Gash (2008), no caso aqui estudado, objetivou analisar a prática da colaboração U-E-G de forma reflexiva, por meio dos microprocessos e das variáveis. Ao analisar como se deu o processo colaborativo desde as condições iniciais, buscou-se identificar a influência das variáveis na parceria, como também compreender os resultados intermediários obtidos até então. Estes resultados possibilitam observar se estão consonantes aos objetivos do programa ou, se por ventura, a parceria está seguindo outros contornos.

### 3 METODOLOGIA

Neste capítulo são apresentados o delineamento e as etapas da pesquisa, bem como o detalhamento dos procedimentos de coleta e análise dos dados, seguidos das limitações identificadas no percurso do estudo. Interessante observar que, embora as bases epistemológicas e ontológicas das teorias abordadas no referencial teórico estejam no seio do paradigma funcionalista, a metodologia escolhida é convergente com uma ontologia subjetivista e com a epistemologia interpretativista. Neste sentido, a metodologia permitiu que a análise, baseada na hermenêutica, transitasse entre as fronteiras fluidas do objetivismo e do subjetivismo, de acordo com os pressupostos metateóricos defendidos por Cunliffe (2010).

Considerando tais pressupostos, o objetivismo permeia a análise numa perspectiva macrossociológica da relação universidade-empresa-governo, como um fenômeno que ocorre por meio da relação entre estruturas e elementos de forma sistemática, de mecanismos de rede ou processos de informação. O subjetivismo, por sua vez, possibilitou lançar o olhar interpretativo, concentrando-se nas interações entre os atores sociais da relação, situando-a no contexto histórico e social para interpretar a experiência da parceria para a criação e execução do Programa de Cooperação Educacional para a transferência de tecnologia.

#### 3.1 DELINEAMENTO E ETAPAS DA PESQUISA

Para alcançar os objetivos, geral e específicos, a pesquisa qualitativa do tipo exploratória e descritiva foi escolhida por incorporar qualidade, profundidade e riqueza de informações (VERGARA, 2005). A estratégia de pesquisa adotada foi o estudo de caso único, *ex-post-facto*, de corte transversal. O estudo de caso geralmente é utilizado para problemas do tipo “como” e “porque” que buscam investigar os fenômenos de contextos contemporâneos e inovadores; quando não há muito estudo a respeito ou o pesquisador não pode exercer o domínio dos eventos (YIN, 2005).

O estudo de caso, enquanto método, é amplamente utilizado nas pesquisas empíricas quando se deseja compreender fenômenos específicos, políticos ou sociais complexos, que depreenda uma

análise mais aprofundada dentro de um contexto real. Compreendendo a natureza descritiva e exploratória da pesquisa, o estudo de caso permite trabalhar com várias fontes de evidência, como documentos, entrevistas, observações e demais artefatos (YIN, 2005; STAKE, 2000).

O caso analisado abarca um fenômeno específico de parceria, que envolve atores sociais do setor público e privado, inseridos em um contexto político e social complexo, o que enseja uma análise mais apurada da realidade vivenciada na relação universidade-empresa-Estado. Neste sentido, o caso é holístico por possuir uma unidade única de análise que, por sua vez, é a experiência da parceria para a concepção e execução do Programa de Cooperação Educacional para a transferência de conhecimento em tecnologia naval (YIN, 2005).

Para Stake (2000), a unidade de análise é o objeto a ser estudado, podendo esse ser uma pessoa, uma instituição, um programa, etc. Logo, a escolha do objeto é de fundamental importância no estudo de caso, face a determinação do foco, pelo pesquisador, em função das suas particularidade e complexidade. O método escolhido justifica-se, não somente pela singularidade do caso, mas também por possibilitar o teste da Teoria da Hélice Tríplice, complementada pelas proposições da Governança Colaborativa, de Ansell e Gash (2008).

Por um lado, a escolha da metodologia, estudo de caso, deve-se ao fato de que essa é frequentemente utilizada para investigar a relação universidade-empresa-governo, nos estudos organizacionais. De acordo com Rapini (2007, p. 212), “a literatura que investiga interação universidade-indústria é empírica, baseada em três fontes de informação: estudos de casos, análises de patentes e bibliométricas ou em grandes pesquisas/levantamentos”. Por outro lado, a estratégia de pesquisa é coerente com os pressupostos de Ansell e Gash (2008, p. 562), que afirmam que “os estudos de casos são particularmente valiosos” como método de pesquisa para a aplicação do modelo de colaboração.

Quanto a validade externa, cabe ressaltar que essa pesquisa não teve a pretensão de sugerir, pela análise de um caso único, uma generalização de conceitos ou teorias, conforme o manifestado por Dagnino (2003). O intuito, aqui, foi propor uma reflexão ampliada acerca da relação universidade-empresa-governo, sob dois níveis de análise: **(i)** no contexto da Hélice Tríplice, incluindo os reflexos da NPM no modelo de Universidade Empreendedora, no nível macro; **(ii)** complementado pela análise das interações dessa relação pela abordagem da Governança Colaborativa, no nível micro. Para tanto, foi efetuada uma criteriosa coleta de dados, de modo

que subsidiasse um relato detalhado e rico do caso estudado, conforme a descrição na próxima subseção.

### 3.2 COLETA DE DADOS

A coleta de dados abrangeu a triangulação de duas técnicas: entrevistas e pesquisa documental. O uso de mais de uma fonte e técnicas de coleta de dados amplia o *corpus* de análise e propicia um exame profundo acerca do contexto em que ocorre o processo de colaboração no Programa de Cooperação Educacional.

Por meio das entrevistas foram coletados os dados primários da pesquisa, pois foram colhidos diretamente com os participantes diretos ou indiretos do Programa. A pesquisa documental, por sua vez, foi à fonte secundária de dados, efetuada a partir da coleta de documentos produzidos e reunidos em ocasiões distintas às entrevistas, de modo a prover o conteúdo necessário para a contextualização do caso, expandir e evidenciar os relatos dos entrevistados (GODOY, 2006).

#### 3.2.1 Dados primários

Os dados primários foram coletados a partir das entrevistas individuais e presenciais com os sujeitos envolvidos na formação da parceria para a criação e execução do Programa de Cooperação Educacional, os denominados *stakeholders*<sup>1</sup> do processo colaborativo. A entrevista é uma técnica utilizada para mapear e compreender as representações, crenças, atitudes e valores dos atores sociais em um determinado contexto (GASKELL, 2002).

Como o caso estudado trata-se de uma parceria, os critérios utilizados para a escolha dos sujeitos da pesquisa foram baseados na participação direta ou indireta no Programa e na função

---

<sup>1</sup> A escolha pelo termo *stakeholder* para ser o codinome dos participantes da pesquisa teve por objetivo não fazer distinção entre as partes interessadas, sejam elas representantes de órgãos públicos ou de demais partes interessadas não estatais (ANSELL; GASH, 2008). Cabe ressaltar, no entanto, que os resultados obtidos refutam a afirmativa dos autores de que “as agências públicas têm um papel distintivo na liderança colaborativa” (ANSELL; GASH, 2008, p. 546).

que cada um desempenha em sua respectiva instituição. Essa escolha teve o intuito de obter uma representatividade de todos os *stakeholders* que se envolveram nas etapas de criação, formalização e implementação do Programa Educacional de transferência de conhecimento em tecnologia naval. Todos os entrevistados listados no Quadro 1 são considerados *stakeholders* da parceria, entretanto, no Instituto Federal de Ensino e na empresa há um *stakeholder* específico que assume a posição de gestor da parceria.

Quadro 1 - Relação dos *stakeholders* entrevistados

INSTITUIÇÃO	FUNÇÃO DESEMPENHADA	QUANT.	DURAÇÃO
Instituto Federal de Ensino	Assessor para implantação de polos de Inovação *	2	330 min.
	Diretores de Unidade	3	123 min.
	Coordenadores de Curso	2	115 min.
	Professores - 1º grupo do Intercâmbio	2	92 min.
	Professores - 2º grupo do Intercâmbio	2	94 min.
	Professor - 3º grupo do Intercâmbio	1	67 min.
Empresa	Gestor de RH *	2	144 min.
	Coordenador de Intercâmbio	1	76 min.
	Coordenadores de área - responsáveis pela recepção da equipe de <i>trainees</i>	2	71 min.
	<i>Trainees</i> participantes do Intercâmbio (alunos e egressos) - 1º grupo	4	144 min.
	<i>Trainees</i> participantes do Intercâmbio (alunos e egressos) - 2º grupo	4	114 min.
Governo do Estado	Subsecretário de Desenvolvimento	1	68 min.
<b>Total:</b>		26	1438 min.

\* Gestores da parceria

Fonte: Autora, com base na pesquisa de campo.

Em fevereiro de 2015 foram conduzidas duas entrevistas em profundidade e desestruturada, com os gestores da parceria. Este tipo de entrevista teve o intuito de oferecer maior liberdade aos entrevistados para discorrerem sobre a formação da parceria (GODOI; MATTOS, 2010). Essas entrevistas ajudaram no planejamento da pesquisa e na condução do caso, como também possibilitaram a obtenção de informações sobre as motivações para a criação do Programa Educacional e sobre os atores sociais envolvidos na parceria. Além disso, essas ocasiões foram oportunas para solicitar, aos gestores, as permissões para a condução da pesquisa, o acesso ao campo, aos entrevistados e a disponibilização de documentos com vistas a subsidiar a pesquisa documental (CRESWELL; CLARCK, 2013).

Após a revisão da literatura e das entrevistas em profundidade, foi elaborado um roteiro de entrevista semiestruturada, abrangendo questões que pudessem orientar as demais entrevistas, de modo que tivesse um encadeamento lógico para facilitar a linha de pensamento do entrevistado. O roteiro teve o propósito de delimitar, em parte, o volume de informações, no sentido de atender aos objetivos propostos, pois englobou questões relacionadas ao modelo de Ansell e Gash (2008). Também foram realizados pré-testes com dois voluntários, os quais possibilitaram as adequações pertinentes ao roteiro, visando a interpretação coerente do entrevistado acerca das perguntas proferidas (TRIVIÑOS, 1987).

No planejamento da pesquisa, em específico na elaboração do protocolo de coleta de dados, pensou-se na delimitação do número de *stakeholders*, como potenciais entrevistados, com o propósito de possibilitar uma saturação dos dados das entrevistas semiestruturadas, subsidiados pelas demais informações obtidas nas entrevistas em profundidade (CRESWELL; CLARCK, 2013). No entanto, ao adentrar no campo de investigação e iniciar as conversações, emergiram novos *stakeholders*, indicados pelos participantes iniciais da pesquisa, ocorrendo o efeito caracterizado como “bola de neve”, visto que a entrevista produziu nos participantes o interesse de indicar outros sujeitos que poderiam apoiar a coleta de dados (GODOI; MATTOS, 2010).

Ao todo foram realizadas 24 entrevistas semiestruturadas, baseadas em um roteiro com questões abertas (APÊNDICE B), sendo duas dessas novamente com os gestores da parceria e com os demais *stakeholders* relacionados no Quadro 1. Dessas 24 entrevistas semiestruturadas, 22 ocorreram entre os meses de agosto e setembro de 2015, duas em outubro e uma em dezembro de 2015. Todas as entrevistas foram gravadas, totalizando 1.438 minutos de áudio, transcritos em 409 páginas no editor de texto, em fonte Arial, tamanho 12.

O acesso ao campo ao longo desse período, foi facilitado pelos gestores da parceria e pelo coordenador do intercâmbio, compreendendo: (i) quatro visitas à empresa; (ii) quatro visitas ao campus A; (iii) duas visitas ao campus B; (iv) três visitas ao campus C; (v) uma visita à Secretaria de Desenvolvimento do Estado do Espírito Santo; (vi) uma visita à Secretaria de Ciência, Tecnologia, Inovação, Educação Profissional e Trabalho; (vii) a participação da primeira etapa do processo seletivo (quarta turma/2016) do Programa, no campus B; e (viii) o acompanhamento da partida da terceira turma para o intercâmbio de transferência de conhecimento. No Instituto Federal de Ensino, a escolha dos três *campi* (situados em cidades distintas) foi fruto da experiência adquirida nos três processos seletivos que ocorreram, até

então, no Programa Educacional e por possuírem o maior número de alunos, egressos e professores que participaram do Programa.

Ressalta-se que, no tocante às questões éticas relacionadas à coleta de dados, os objetivos e implicações da pesquisa foram esclarecidos, por meio da apresentação do Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE) (APÊNDICE A), disponibilizado em duas vias aos sujeitos, antes do início da pesquisa. Os TCLEs foram lidos, esclarecidos e devidamente assinados pela pesquisadora e pelo participante. Nesta oportunidade, era obtido o consentimento formal dos sujeitos para a participação da pesquisa. Todos os participantes receberam uma via do TCLE, enquanto a outra ficou sob a guarda da pesquisadora no período destinado à pesquisa (CRESWELL, 2003).

### **3.2.2 Dados secundários**

Os dados secundários foram coletados por meio de uma pesquisa documental efetuada em diversas fontes de dados como: documentos oficiais disponibilizados pela empresa, documentos oficiais de domínio público disponíveis na Internet, sítios eletrônicos oficiais, revistas, jornais, leis, decretos e estudos que, de alguma forma, possuíam conteúdos relacionados ao contexto em que se deu o Programa de Cooperação Educacional. O marco temporal da pesquisa documental foi o período entre 2008 e 2016, compreendendo o início das ações que levaram à formação da parceria para a criação e execução do Programa.

A pesquisa documental como parte da estratégia de investigação foi um importante recurso utilizado pela pesquisadora para compor e enriquecer a análise do objeto investigado (SÁ-SILVA; ALMEIDA; GUIDANI, 2009). Esta técnica de coleta de dados, sobretudo, permitiu situar o Programa de Cooperação Educacional numa cronologia de eventos, suportando a reflexividade da pesquisadora na análise do caso.

Desta maneira, obtiveram-se diferentes visões sobre o tema a partir da triangulação do conjunto de dados resultantes das entrevistas e da pesquisa documental (GIBBS, 2008). A triangulação como estratégia de validação da pesquisa propiciou a identificação das convergências e divergências, ou seja, das contradições significativas que se traduziram em artefatos subjetivos para a análise descrita na sequência.

### 3.3 ANÁLISE DOS DADOS

A análise dos dados foi conduzida pela técnica de análise de conteúdo, definida por Bardin (2006, p. 38) como “um conjunto de técnicas de análise das comunicações que utiliza procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens”. Segundo Franco (2003), a análise de conteúdo é um procedimento utilizado para fazer inferências a partir das comparações textuais, de acordo com a sensibilidade, a intencionalidade e a competência teórica do pesquisador, mediante as operações de comparação e de classificação das características específicas das mensagens. A autora salienta que estas operações permitem identificar os significados e os sentidos que a mensagem expressa, conforme o contexto de quem a produziu.

Os dados obtidos nas entrevistas e na pesquisa documental foram organizados em um *corpus* de análise. Inicialmente, foi realizada uma primeira leitura dos dados para obter a percepção do todo e refletir sobre o significado das mensagens. Posteriormente, uma releitura foi conduzida para iniciar o processo de codificação, com o intuito de identificar mensagens relacionadas a uma determinada temática. Essa releitura foi efetuada de forma livre, com a marcação de trechos relevantes e anotações, em frases curtas, sobre suas concepções a respeito dos códigos identificados nas entrevistas transcritas e nos documentos.

Nessa ocasião foi desenvolvido um livro de códigos para organizar o conjunto de códigos extraídos dos respectivos trechos *corpus* de análise (CRESWELL; CLARCK, 2013). A organização dessa base de dados se deu em um editor de planilha eletrônica, no qual foi criada uma planilha composta de três pastas: análise entrevistas, análise documental e análise observacional. As três pastas formaram uma matriz, de modo que as colunas representassem as categorias e as subcategorias de análise, já as linhas representavam os conjuntos de códigos e os respectivos trechos relacionados.

Como a pesquisa baseou-se na aplicação do modelo de Ansell e Gash (2008) para analisar a relação universidade-empresa-governo pela lente da governança colaborativa, as quatro grandes variáveis e os seus respectivos desdobramentos em variáveis menores tornaram-se categorias e subcategorias definidas *a priori* (BARDIN, 2006). Assim, a análise de conteúdo e a definição dos códigos consistiram na identificação dos dados pertinentes às quatro categorias e as onze subcategorias descritas no quadro 2:



Quadro 2 - Categorias e subcategorias definidas *a priori*

CATEGORIA	SUBCATEGORIA
Condições iniciais	Assimetrias de recursos e poder
	Incentivos ou constrangimentos para a participação na parceria
	Pré-história de cooperação ou conflito
Liderança facilitadora	Habilidades relacionadas à mediação, influência, motivação e intervenção.
Desenho institucional	Protocolo de regras e prazos
	Participação, responsabilização e transparência
Processo colaborativo	Diálogo face-a-face
	Construção da confiança
	Compromisso com o processo
	Entendimento compartilhado
	Resultados intermediários

Fonte: Ansell e Gash (2008) adaptado.

Entretanto, no decorrer da análise, outros temas emergiram do processo sistemático de releitura dos dados. Ou seja, alguns conjuntos de códigos revelaram outras categorias e subcategorias que foram definidas *a posteriori* (BARDIN, 2006). Parte dessas categorias e subcategorias foram interpretadas e confrontadas com as perspectivas teóricas abordadas, de acordo com objetivos propostos na pesquisa. Outras extrapolaram os limites da pesquisa, mas foram achados relevantes que, inter-relacionados com as categorias *a priori*, conduziram aos objetivos propostos e às conclusões do estudo. Vale ressaltar que esses achados serviram também como construtos para subsidiar as articulações nas considerações finais, conforme poderão ser observados nas seções a seguir (CRESSWELL, 2003; CRESSWELL; CLARCK, 2013).

Quadro 3 - Categorias e subcategorias *a posteriori*

CATEGORIA	SUBCATEGORIA
Hélice Tríplice e a configuração do modelo “ <i>laissez faire</i> ”	Universidade empreendedora como modelo institucional
	Conflitos de interesses
	“Marketização” e capitalização do conhecimento
Dissonâncias na colaboração	Conflitos interculturais
	Disfunções burocráticas

Fonte: Elaborado pela autora, baseado na pesquisa.

### 3.4 LIMITAÇÕES DA PESQUISA

Convém assinalar algumas limitações identificadas ao longo do período em que transcorreu a presente pesquisa. A coleta dos dados primários limitou-se ao acesso aos sujeitos de pesquisa situados no Brasil, devido a alguns fatores intervenientes expostos a seguir. Primeiramente, a pesquisa não dispôs de tempo hábil e de um orçamento que comportasse a logística e demais custos para a realização da pesquisa de campo em Cingapura, o que inviabilizou a inclusão dos sujeitos situados na Cidade-Estado.

Embora, atualmente, seja possível efetuar o contato com os sujeitos de forma remota, utilizando os recursos tecnológicos disponíveis, pareceu inoportuno, para a pesquisadora, utilizar desse meio para realizar entrevistas em profundidade e semiestruturadas. A condução de uma boa entrevista requer “algum nível de informalidade” (DUARTE, 2004) e a busca de um clima amistoso e de confiança (GOLDENBERG, 1997). Fora disso, a utilização de um aplicativo para a comunicação remota pela Internet, sobretudo com pessoas de um país com múltiplos idiomas e culturas, inibe a criação da empatia, necessária para possibilitar “uma abertura maior entre entrevistador e entrevistado, o que permite ao entrevistador tocar em assuntos mais complexos e delicados” (BONI; QUARESMA, 2005, p. 75).

Mesmo não incluindo os sujeitos do Instituto Politécnico de Ensino, em Cingapura, na coleta dos dados primários, a pesquisa não deixa margem quanto à cobertura abrangente dos sujeitos que compõem e participam (ou participaram) ativamente na parceria para o Programa de Cooperação Educacional. Vale destacar que o Instituto Politécnico Internacional atuou na parceria como parte contratada pelo estaleiro. Embora o Instituto Politécnico Internacional tenha assinado o Memorando de Entendimento, como parte integrante do Programa de Cooperação Educacional, resta clara a obrigação do estaleiro de comissionar essa instituição de ensino pelos serviços prestados. Desta forma, o Instituto Politécnico de Ensino configura como um prestador de serviços na parceria estudada, responsável tão somente pela aplicação e avaliação das provas de fluência em inglês, pela imersão no inglês técnico e pela formação acadêmica em tecnologia naval e oceânica.

Ademais, devido à atual conjuntura em que o cenário político-econômico brasileiro encontra-se, no qual diversas empresas nacionais e internacionais do setor de óleo e gás estão sob investigação face às denúncias da operação “Lava-jato” deflagrada pela Polícia Federal

Brasileira, iniciada em 17 de março de 2014, houve a limitação de algumas ações da pesquisadora, por questões de *compliance* na subsidiária brasileira, determinadas pela matriz do Grupo em Cingapura. Não obstante, a aprovação da subsidiária do estaleiro para a condução da pesquisa, houve a restrição de acesso a alguns documentos e aos funcionários que deram o suporte local aos participantes do Programa de Cooperação Educacional, em Cingapura. Em que se pese, tais documentos puderam ser alcançados por intermédio da Lei de Acesso à Informação, visto que alguns deles estão disponíveis nos sítios eletrônicos oficiais do Instituto Federal de Ensino e dos demais sítios oficiais do governo do Estado do Espírito Santo.

## 4 APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS

### 4.1 DESCRIÇÃO DO ESTUDO DE CASO: O PROGRAMA DE COOPERAÇÃO EDUCACIONAL

O caso estudado refere-se ao Programa de Cooperação Educacional celebrado entre um Instituto Federal de Ensino, um Instituto Politécnico Internacional de Ensino e um Estaleiro localizado na região Sudeste - empresa subsidiária de um grupo transnacional no mercado de construção naval, com sede em Cingapura. Esse Programa de Cooperação é, na verdade, um intercâmbio profissional entre a Cidade-Estado, que qualifica alunos, egressos e professores para a transferência de conhecimento em tecnologia naval.

A consolidação do Programa de Cooperação Educacional foi efetivada em uma cerimônia no gabinete do governador do Estado, por meio de um Memorando de Entendimento de Programa Educacional Conjunto que firmou o protocolo de intenções da parceria entre o Estaleiro, o Instituto Federal de Ensino e o Instituto Politécnico Internacional, em abril de 2012. O protocolo de intenções foi assinado pelo pró-reitor de Extensão do Instituto Federal de Ensino, pelo governador do Estado, pelo presidente da subsidiária do estaleiro no Brasil, pelo diretor de recursos humanos do Grupo e pelo diretor da Divisão de Engenharia Mecânica do Instituto Politécnico Internacional. Participaram também deste ato o Secretário de Estado de Desenvolvimento, o Secretário de Ciência, Tecnologia, Inovação, Educação Profissional e Trabalho, o Secretário de Estado da Educação e o prefeito do município onde o empreendimento está localizado.

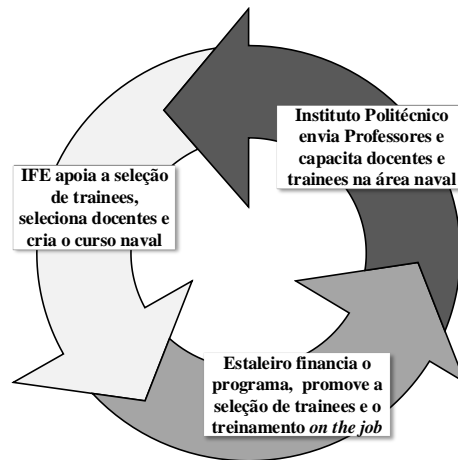
Nesta ocasião, os representantes do Grupo, da subsidiária do estaleiro e do Instituto Politécnico Internacional, acompanhados do pró-reitor de extensão, fizeram uma visita a dois *campi* do Instituto Federal de Ensino para conhecerem as instalações físicas, os laboratórios, a incubadora e alguns membros do corpo docente e diretores. No dia seguinte, a visita foi no *campus* em que se situa o empreendimento, onde além de conhecerem as instalações, laboratórios, membros do corpo docente e a diretoria, foram definidos os critérios de seleção para participação de alunos e professores no programa.

Em suma, o Memorando de Entendimento versa sobre os objetivos do Programa, sobre as bolsas de estudos patrocinadas pelo estaleiro, sobre a publicidade, a gestão, duração da cooperação e as obrigações das partes. Em específico, esclarece o que deve ser subsidiado pelo estaleiro, pelo Instituto Politécnico Internacional e pelo Instituto Federal de Ensino, bem como o que deve ser oferecido aos alunos e professores. Também explicita que os demais acordos, dúvidas ou alterações necessárias devem ser resolvidos “por meio de consulta compartilhada entre as partes, no espírito de mútua cooperação”.

Cabe ressaltar que as negociações para a formação da parceria para a cooperação iniciaram em 2008, quando o governo do Estado, por meio da Secretaria de Desenvolvimento fez a intermediação do contato dos representantes do Grupo com a instituição de ensino disposta a embarcar na iniciativa de formação profissional proposta pelo estaleiro. A atuação do governo do Estado neste Programa teve um caráter institucional e político, no sentido de articular os atores sociais para o desenho e implementação do Programa de Cooperação Educacional, sendo tal iniciativa uma das contrapartidas do Grupo para a implantação de um estaleiro no Estado.

O Programa de Cooperação Educacional tem o objetivo de qualificar estudantes e egressos do Instituto Federal de Ensino para formar uma força de trabalho dentro dos padrões internacionais de tecnologia naval para o Estaleiro e capacitar docentes para desenvolver e fornecer um novo curso de tecnologia naval e oceânica no Estado do Espírito Santo. O propósito central é transferir a tecnologia diretamente de Cingapura, um dos líderes mundiais em construção naval, por meio de um treinamento na área naval no Instituto Politécnico de referência internacional em tecnologia naval e oceânica, seguido de um treinamento *on the job* na matriz do Grupo. A formação oferecida pelo Instituto Politécnico Internacional equivale a um diploma de especialização em tecnologia naval e oceânica.

Figura 4 - Ciclo da transferência de conhecimento em tecnologia naval e oceânica



Fonte: Autora, com base na pesquisa documental.

O intuito do estaleiro com a implementação deste Programa é capacitar e aperfeiçoar a mão de obra local de nível intermediário para a operação do empreendimento, inserindo alunos (estudantes e egressos) do Instituto Federal de Ensino, já contratados após a aprovação no processo seletivo como *trainees*, na cultura do Grupo. Logo, além da formação, o Programa proporciona a esses: a imersão no inglês técnico e na cultura de Cingapura; o oferecimento de um ambiente propício à transferência de conhecimento e tecnologia, pela vivência com profissionais detentores de experiência e conhecimento tácito na sua área de atuação; a imersão na cultura organizacional e práticas de trabalho do Grupo; a possibilidade de agregar vantagem competitiva ao estaleiro por meio da atuação global e técnica dos *trainees*, criando condições para inovação dos processos e produtos de acordo com o conhecimento obtido no decorrer do programa.

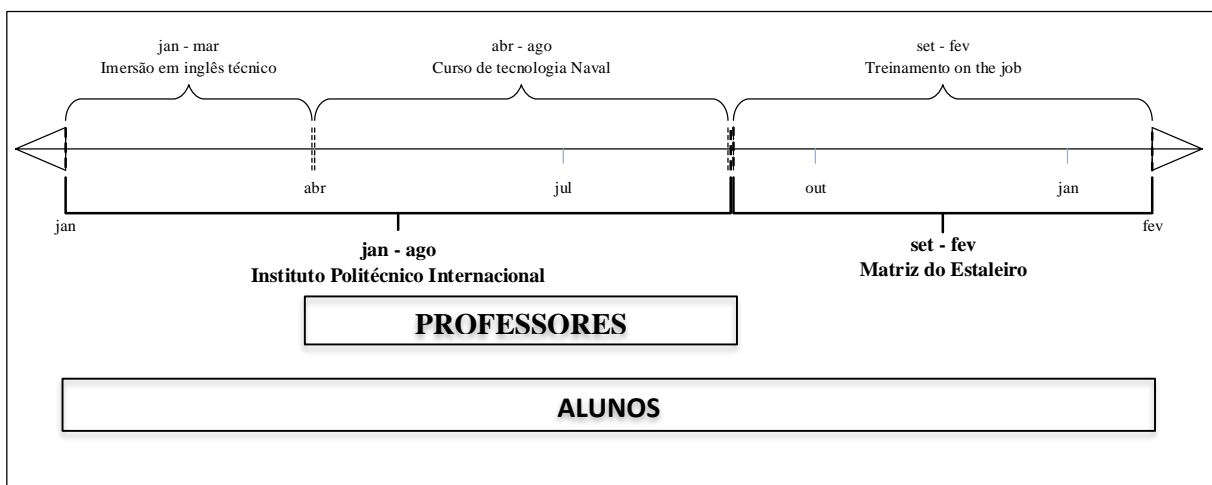
Eles [o Estaleiro] tinham o conhecimento que faltava no Brasil esse *know-how*, no sentido tecnológico mesmo. Então foi uma visão estratégica da empresa de fazer a transferência desse *know-how* de Cingapura para o Brasil, porque eles sabem que custaria muito caro reaprender isso aqui. A curva de aprendizagem tem um tempo e tem um custo, então era mais rápido treinar os brasileiros nesse *know-how*, treinando nos politécnicos que formam esse perfil deles lá, e com os estágios do pessoal daqui nos estaleiros lá (*stakeholder 4*).

A capacitação dos docentes, por sua vez, deve-se à intenção do Instituto Federal de Ensino em formar multiplicadores que serão responsáveis por desenvolver um novo currículo para um curso de tecnologia naval e oceânica (a ser criado) no município em que o estaleiro está inserido, de modo que, findos os cinco anos de vigência do Programa, o Instituto Federal de Ensino esteja

apto a ministrar cursos *in home* para efetuar a transferência de conhecimento para os funcionários do estaleiro e para a sociedade.

O Programa conta com o investimento de cerca de US\$ 4 milhões do Estaleiro para subsidiar todo o processo seletivo, logística, infraestrutura e treinamento a todos os participantes do intercâmbio. Há também investimento do governo federal para subsidiar as instalações para o processo seletivo e para operacionalizar, pela fundação, as bolsas para os docentes participarem do intercâmbio. A vigência do Programa é de cinco anos - iniciado em abril de 2012 - com previsão anual de envio de 25 a 30 alunos e de três professores. O cronograma de treinamento para os alunos é composto por três etapas com permanência em Cingapura durante um período médio de 14 meses, enquanto para os professores é prevista uma etapa com permanência no período de cinco meses (Figura 5). O programa prevê, ao longo de cinco anos, formar um total equivalente a 150 *trainees* e 15 professores em tecnologia naval.

Figura 5 - Cronograma de etapas do Programa de Cooperação Educacional



Fonte: Autora, com base no planejamento da pesquisa.

O processo seletivo para os alunos ocorre anualmente para as unidades do Instituto Federal de Ensino, que oferecem os cursos em áreas afins à construção naval, sendo o edital lançado e divulgado nos *sites* do Estaleiro e do Instituto Federal de Ensino. A seleção é composta das seguintes etapas: (i) inscrições *online*; (ii) palestras para a apresentação do Programa e uma prova introdutória de nivelamento em inglês; (iii) prova de proficiência em inglês, aplicada pelo Instituto Politécnico Internacional aos alunos candidatos nas unidades do Instituto Federal de Ensino; (iv) dinâmicas de grupo, testes e entrevistas com os gestores; (v) resultado final do

processo seletivo e apresentação da documentação para a admissão como *trainees* e viagem para o intercâmbio.

As palestras são efetuadas em todos os *campi* que participam do Programa e são obrigatórias aos alunos inscritos. Elas são proferidas pelo coordenador do intercâmbio, acompanhado de um profissional que participou do Programa de Cooperação Educacional como *trainee* para apresentar as tecnologias envolvidas no projeto de implementação de um Estaleiro. Desta forma, os participantes da palestra, além de obterem informações detalhadas acerca do Programa de Cooperação Educacional, podem aproveitar a ocasião para sanar dúvidas pertinentes ao processo seletivo com os palestrantes.

Neste ínterim, o coordenador faz a apresentação institucional, demonstrando a importância tecnológica e estratégica do empreendimento no Brasil, para o Grupo e a necessidade de dar continuidade ao legado iniciado em 1963, em Cingapura. Também são apresentados os objetivos, desafios e responsabilidades das partes envolvidas no Programa, o Instituto Politécnico de Ensino, as regras da organização quanto à moradia e estada em Cingapura, a cultura e regras peculiares da Cidade-Estado, as etapas do processo seletivo, a documentação necessária para a participação do intercâmbio e a política de recursos humanos do Grupo, englobando remuneração, benefícios e sanções contratuais existentes (caso o compromisso de concluir o intercâmbio, retornar e permanecer na organização por três anos não seja cumprido).

A seleção dos docentes que participam anualmente do intercâmbio é de responsabilidade das coordenações das unidades do Instituto Federal de Ensino. Ela ocorre de forma democrática nas reuniões de colegiado promovidas pelas coordenações dos cursos, nas quais os professores que possuem interesse e disponibilidade para fazer o intercâmbio se candidatam. A escolha dos três participantes é realizada consensualmente entre os professores e as coordenações dos cursos habilitados no ano.

Ressalta-se que o requisito chave para a participação dos professores no intercâmbio é a fluência na língua inglesa. Embora haja a previsão da imersão em inglês técnico também para os professores no Memorando de Entendimento, posteriormente houve um acordo entre os gestores da parceria de que o Estaleiro não subsidiaria a imersão em inglês aos professores, logo, esta etapa do treinamento não seria aplicada a estes. Portanto, a formação dos professores restringe-se ao treinamento no Instituto Politécnico de Ensino (ver figura 6), tendo em vista as restrições e incompatibilidades das leis trabalhistas brasileiras em relação à legislação



cingapuriana, somadas às políticas de segredo industrial do Grupo. Deste modo, não é permitido o acesso dos professores ao treinamento *on the job* nas instalações do Estaleiro em Cingapura, somente visitas técnicas guiadas no período da formação no Instituto Politécnico de Ensino.

No primeiro ano do intercâmbio, apenas o curso de Mecânica de três unidades do Instituto Federal de Ensino foi contemplado com as vagas do intercâmbio, de acordo com a demanda definida pelo departamento de recursos humanos (RH) do Estaleiro. Quanto à abrangência dos alunos do Instituto Federal de Ensino, destaca-se que visando aumentar a possibilidade de aproveitamento da mão de obra do município em que o Estaleiro está situado, foi concedida, à respectiva unidade, a participação de egressos até dois anos. Diferentemente, dos outros dois municípios que possibilitou a participação de egressos até um ano.

No segundo ano, houve a necessidade de ampliar os cursos e localidades, com vistas a atrair mais candidatos para preenchimento das vagas disponíveis pelo RH do Estaleiro. Foram selecionados os cursos Técnicos em Mecânica, Elétrica, Eletrotécnica, Eletromecânica, Automação e Edificações. No terceiro ano, tais cursos e localidades foram mantidos, alterando somente o número de vagas destinadas a cada curso.

Importa saber que essa amplitude dada às localidades implicou no aumento da competitividade pelas vagas e na conseqüente redução de aprovados no município do Estaleiro. Dada a importância da absorção da mão de obra local, foi realizado um monitoramento, seguido da avaliação do Programa, onde foi identificado que a baixa competitividade entre os alunos e egressos do município referia-se à insuficiência da fluência na língua inglesa e dos conhecimentos gerais sobre o Programa, bem como dos costumes, das regras (do Grupo) e da cultura de Cingapura.

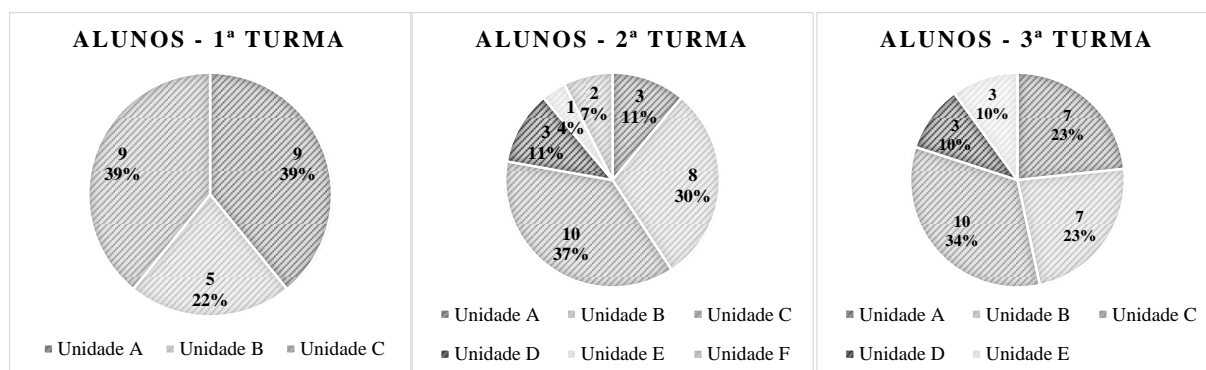
Neste sentido, diante do compromisso de oportunizar que os candidatos do município fossem aprovados em todas as etapas do processo, visando atender ao Programa de qualificação profissional para a fase de operação, o Estaleiro contratou os serviços de uma escola de idiomas local para desenvolver e ministrar um curso preparatório a partir do terceiro ano do Programa. Foram disponibilizadas 30 vagas na turma do curso preparatório, que foram ocupadas por meio de uma seleção interna, composta por uma palestra sobre o Programa e uma prova de conhecimentos, somente para os alunos oriundos da unidade do município. O curso preparatório tem sido oferecido gratuitamente a partir do terceiro ano do programa, somente aos alunos

selecionados da unidade do Instituto a qual o Estaleiro está inserido, no mesmo quantitativo de vagas.

Foram selecionados no primeiro ano do intercâmbio, em 2013, 23 alunos e 2 professores. Nesta primeira turma, foram aprovados oito alunos da unidade A (município da subsidiária do Estaleiro), cinco alunos da unidade B e nove alunos da unidade C (capital do Estado). No segundo ano, em 2014, 27 alunos e 2 professores. Como seis unidades do Instituto Federal de Ensino participaram da seleção, a segunda turma foi composta por três alunos da unidade A, oito alunos da unidade B, 10 alunos da unidade, três alunos da unidade D, um aluno da unidade E e dois alunos da Unidade F. No terceiro ano, em 2015, as seis unidades participaram novamente do processo seletivo, sendo a terceira turma composta por 30 alunos e 3 professores: sete da unidade A; sete da unidade B; 10 da unidade C; três da unidade E; e a unidade F não teve alunos aprovados.

No ano de 2016, sete unidades do Instituto Federal de Ensino participaram do processo seletivo, pois a demanda do Estaleiro envolveu cursos técnicos em Automação Industrial, Eletromecânica, Eletrotécnica, Mecânica e Metalurgia. Dezoito alunos foram selecionados para a quarta turma, porém até dezembro de 2015, não havia sido divulgado o número de alunos aprovados por unidade.

Figura 6 - Distribuição anual dos alunos por unidade do Instituto Federal de Ensino



Fonte: Autora, com base na pesquisa documental.

A diversificação dos cursos e a consequente inclusão de outras unidades do Instituto Federal de Ensino, no Estado, influenciaram na disseminação do Programa e no aumento progressivo do número de alunos (estudantes e egressos) dispostos a disputarem uma vaga do intercâmbio. Isso conferiu ao Programa maior visibilidade e competitividade entre os alunos das unidades participantes. A ação do Estaleiro em fornecer um curso preparatório em inglês para o

município que sedia a subsidiária resultou, a partir do processo de seleção da terceira turma, na ampliação do número de candidatos locais aprovados (unidade A). Essa ação demonstra a atenção às inquietações do governo e da sociedade civil local, no que tange ao aspecto social em oferecer aos estudantes e egressos da localidade maiores chances de aprovação. A previsão do Estaleiro é incrementar, a cada novo processo seletivo, o percentual de *trainees* sediados no município.

O Programa de Cooperação Educacional também alcançou a visibilidade do setor naval brasileiro, tendo sido contemplado em 2015 com o Prêmio Naval de Qualidade e Sustentabilidade “Acúrcio de Oliveira”, que destaca as boas práticas corporativas de estaleiros e empresas do setor naval e *offshore* do Brasil. Esta premiação é promovida pelo Sindicato Nacional da Indústria da Construção e Reparação Naval e *Offshore* (Sinaval), em co-parceria com a Fundação Cultural ARO, que reconhece os melhores projetos nas áreas de qualidade e inovação, desenvolvimento sustentável, respeito ambiental e responsabilidade social.

Sendo assim, o Programa de Cooperação Educacional parece beneficiar todas as partes envolvidas (*stakeholders*), em especial, a comunidade jovem local. A subsidiária do Estaleiro já possui cerca de 50 técnicos, atuando como líderes de equipes, que já estão transferindo o conhecimento em tecnologia naval e oceânica, bem como as práticas de trabalho da matriz de Cingapura para os demais empregados da área operacional. O Instituto Federal de Ensino já possui oito professores formados em tecnologia naval e oceânica, sendo que o conhecimento adquirido resultou na criação de um curso de extensão em tecnologia naval e no curso de Engenharia Mecânica com ênfase em tecnologia naval, na unidade A.

No entanto, a criação de um curso de Tecnologia Naval, pelo Instituto Federal de Ensino, conforme definido no protocolo de Intenções do Memorando de Entendimento, ainda está em discussão. Apesar de algumas ações como construir a ementa e relacionar o corpo docente necessário tenham sido iniciadas, ainda não há uma definição do corpo diretivo da instituição sobre qual a modalidade de curso em Tecnologia Naval que será criada para ser ofertada ao Estaleiro e disponibilizada para a sociedade.

#### 4.2 A RELAÇÃO UNIVERSIDADE-EMPRESA-GOVERNO: AS CONDIÇÕES PARA A CONFIGURAÇÃO DO MODELO “*LAISSEZ-FAIRE*”

O caso em tela surge num contexto de expansão e modernização da capacidade produtiva do setor naval brasileiro, para atender a demanda advinda do crescimento das atividades petrolíferas *offshore* e a descoberta de grandes volumes de óleo na chamada camada pré-sal, como também recuperar a defasagem tecnológica frente aos líderes mundiais de fabricação de embarcações e tentar reverter o quadro de baixa produtividade brasileira.

Com vistas a estimular o setor de construção naval, o governo federal, em conjunto com a Marinha, a Petrobrás e a sua subsidiária Transpetro desenvolveram algumas ações, incentivos fiscais e programas para executar a nova política industrial do setor, dentre eles:

- a) O Programa de Renovação e Ampliação da Frota de Apoio Marítimo (Porefam), que inaugurou o processo de retomada da indústria naval brasileira;
- b) Os requerimentos de conteúdo local na produção de petróleo e gás (Resoluções ANP 36 a 39/2007), que refletiram na produção de embarcações para este fim;
- c) O Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), visando assegurar recursos financeiros aos estaleiros brasileiros para o financiamento via o Fundo da Marinha Mercante (FMM);
- d) A criação do Programa de Mobilização da Indústria Nacional de Petróleo e Gás Natural (Prominp) para o desenvolvimento tecnológico e qualificação profissional (Decreto n. 4.925, de 19 de dezembro de 2003);
- e) O Plano Setorial de Qualificação Social e Profissional para a Indústria Naval (Planseq Naval); e
- f) O Programa de Modernização e Expansão da Frota (Promef) da Transpetro.

O Promef, que é um dos programas mais difundidos, ratifica esses estímulos ao setor, tendo como premissas: a construção de navios no Brasil, com índice de nacionalização inicialmente superior a 65% (produção de conteúdo local); a busca por competitividade internacional (BRASIL, 2015b). De acordo com Filho (2014, p. 303), “esse ato marca a retomada da indústria da construção naval e *offshore* no país”. O Programa foi dividido em duas fases denominadas Promef I e Promef II, sendo a segunda adequada pela Petrobrás, no ano de 2010, devido às descobertas da chamada camada pré-sal.

Em síntese, para atender a quarta maior carteira mundial de encomendas de diversas embarcações, submarinos, plataformas de produção e navios-sonda de perfuração da camada pré-sal pela Marinha, pela Petrobrás e suas subsidiárias a partir de 1999 (BRASIL, 2015a), tornaram-se necessárias a ampliação e a modernização dos estaleiros já existentes, como também a implantação de novos estaleiros no Brasil, para cumprir a política industrial de conteúdo local (NETO, 2012). Essa demanda vai ao encontro da tentativa de retirar a indústria naval da inércia instaurada desde a década de 1980, após o desmonte sistemático do setor e perda exponencial dos postos de trabalho (FILHO, 2014). Importante frisar que embarcações dos tipos plataforma e navio-sonda, por possuírem alto nível de complexidade na montagem, requerem um volume maior de mão de obra como também maior especialização. Deste modo, a indústria naval saltou de 1,9 mil postos de trabalho, em 2000, para 57 mil, em dezembro de 2015 (SINAVAL, 2015a)<sup>2</sup>.

A orientação política de recuperar a indústria naval sustentou-se em três pilares: a distribuição dos novos estaleiros pelo território nacional, visto que tradicionalmente esses se concentravam na região Sudeste (a maioria no Rio de Janeiro); a valorização da indústria nacional ao exigir a produção de tecnologia com conteúdo local na construção naval; e a descoberta da viabilidade de prospecção de petróleo na camada pré-sal (BRASIL, 2015a).

Para atender a demanda de encomendas, 10 novos estaleiros entraram em operação no Brasil, a partir de 2013. Destes, cinco foram implementados somente para atender a carteira de encomendas de sondas pré-sal. Deste modo, oito Estados foram contemplados com investimentos em torno de R\$ 10 bilhões ao todo, sendo para três estaleiros na região Sudeste do país, a qual concentra o maior número de estaleiros devido à logística favorável (MORAIS, 2013).

Atualmente, o Brasil conta com 42 estaleiros, sendo 29 estaleiros de médio e grande porte com capacidade de produção de embarcações para o setor naval e *offshore* (SINAVAL, 2015b). O Estado do Espírito Santo insere-se nessa conjuntura a partir de 2001, quando foram descobertos vários campos de petróleo na Bacia de Campos, no litoral do sul do Estado. No entanto, somente em 2007 deu-se início a uma sucessão de novas descobertas na camada pré-sal, devido às limitações tecnológicas para prospecção de petróleo em águas profundas (MORAIS, 2013).

---

<sup>2</sup> Embora a empregabilidade tenha alcançado a marca de 62.048, em setembro de 2015, de acordo com o SINAVAL (2015) houve uma redução sistemática de 17.810 postos de janeiro a dezembro de 2015. Em grande parte, reflexo da crise instaurada no setor naval, após ser deflagrada em março de 2014 a operação Lava Jato, pela Polícia Federal, que afetou a Petrobrás e a Sete Brasil - contratada da Petrobrás para a construção de navios-sonda.

Face às recentes descobertas, organizações do setor de óleo e gás de Cingapura começaram a sondar o território do Espírito Santo, conforme aponta o *stakeholder* 4:

A primeira visita foi de uma agência governamental de Cingapura, ainda em 2007 ou 2008. A agência [que promove o comércio internacional e lidera o crescimento no exterior de empresas baseadas em Cingapura para crescerem competitivas globalmente] estava sondando, avaliando a possibilidade de colocar aqui uma planta industrial deles. Estavam verificando se encontrariam capacidade de formação da força de trabalho a partir do perfil deles e dos produtos que eles desenvolvem.

Devido a importância de um empreendimento desta monta para o Estado do Espírito Santo e a inclusão do setor naval na indústria capixaba, em maio de 2008, o governo do Estado, representado pelo governador e pelo secretário de Desenvolvimento, realizou uma visita a Cingapura e fez reuniões de prospecção em duas grandes corporações, duas das maiores construtoras mundiais de plataformas que atuam no Brasil desde 2000 no formato de *Joint Ventures*, com estaleiros locais sediados no litoral do Rio de Janeiro, com o intuito de apresentar as vantagens estratégicas do Estado para sediar a implantação de um estaleiro no território capixaba (ESPÍRITO SANTO, 2009).

Na ocasião da visita, o então governador, teve a oportunidade de presenciar profissionais brasileiros fazendo um curso de operação de plataforma, tendo acesso à tecnologia de ponta por treinamentos feitos no formato de cooperação acadêmica nas escolas politécnicas de referência mundial na Cidade-Estado. De acordo com o *stakeholder* 24, “ele [governador] voltou encantado com essa experiência e [...] nos pontuou muito que devemos trazer projetos para cá que incluam o capixaba. Como a gente vai incluir o capixaba numa cadeia em que o Brasil está tão deficiente?”.

O quadro 4 sintetiza a visão dos entrevistados acerca do Programa de Cooperação Educacional, no que tange aos papéis do Instituto Federal de Ensino, do Estaleiro e do governo do Estado do Espírito Santo considerando os pressupostos teóricos da Hélice Tríplice (ETZKOWITZ; LEYDESDORFF, 1998, 2000).

Quadro 4 - Síntese dos entrevistados sobre os papéis do Instituto Federal de Ensino, do Estaleiro e do governo do Estado no Programa de Cooperação Educacional

(continua)

<b>SÍNTESE DAS CONCEPÇÕES DOS ENTREVISTADOS SOBRE A RELAÇÃO UNIVERSIDADE-EMPRESA-GOVERNO E OS RESPECTIVOS PAPÉIS NO DESENVOLVIMENTO SOCIOECONÔMICO, NO EMPREENDEDORISMO E INOVAÇÃO</b>			
<b>PAPÉIS</b>	<b>UNIVERSIDADE</b>	<b>EMPRESA</b>	<b>GOVERNO</b>
<b>DESENVOLVIMENTO</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Vetor de desenvolvimento local</li> <li>- Janela de aporte tecnológico</li> <li>- Oportuniza a inserção no mercado de trabalho</li> <li>- Promove a interiorização do desenvolvimento do estado</li> <li>- Associa o desenvolvimento local à formação mão de obra qualificada.</li> <li>- Atrai empreendimentos industriais.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Associa o desenvolvimento local à empregabilidade.</li> <li>- Julga a empresa como importante para o desenvolvimento técnico, sócio e econômico local.</li> <li>- Um marco, o segundo divisor de águas no município.</li> <li>- Oferece o desenvolvimento do capital intelectual do norte do estado.</li> <li>- Técnicos e gestores se sentem como parte da história do desenvolvimento local e da retomada da indústria naval no Brasil.</li> <li>- As ações em prol do desenvolvimento estão atreladas aos contratos sociais e às condicionantes do licenciamento ambiental.</li> <li>- Inversão de papéis (governo-mercado), são atribuídas à empresa funções que deveriam ser desempenhadas pelo Estado.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Exerce a função de catalisador, fomentando ações e relações em prol do desenvolvimento.</li> <li>- Atua como facilitador da relação universidade-empresa, como um articulador.</li> <li>- Papel político-institucional restrito ao incentivo à parceria e o acompanhamento das ações.</li> <li>- A não-participação ativa na parceria é o preço pago pelo alto custo burocrático do envolvimento do governo.</li> </ul>
<b>INOVAÇÃO E EMPREENDEDORISMO</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Uma longa trajetória rumo ao empreendedorismo acadêmico.</li> <li>- Modelo institucional de universidade empreendedora.</li> <li>- Possui um campus referência, que concentra as ações de inovação e empreendedorismo.</li> <li>- Busca junto à indústria a formação de um banco de problemas para o desenvolvimento de soluções tecnológicas.</li> <li>- Empreendedorismo acadêmico ainda é incipiente, não há ênfase como no passado.</li> <li>- Falta de informação dos docentes sobre formas de empreendedorismo e inovação dificultam as ações empreendedoras.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- A inovação está nos grandes fornecedores, a produção ocorre localmente, mas a tecnologia vem de fora.</li> <li>- Capacidade de adaptação e criatividade do brasileiro, a longo prazo, poderão produzir inovação na indústria naval.</li> <li>- Inovação incremental associada à criatividade do povo brasileiro, como aprimoramento daquilo que é considerado ruim.</li> <li>- Possibilidade de resgate da indústria naval.</li> <li>- Possui pouco espaço para inovação no período de instalação.</li> <li>- O Programa de Cooperação pode ser a porta de entrada para outras parcerias tecnológicas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Estado se posiciona como indutor do conhecimento.</li> <li>- Ênfase dada à Inovação intrasetores, em detrimento à inovação tecnológica.</li> <li>- Foco na relação multisetorial para criação de um ecossistema de inovação.</li> </ul>

(conclusão)

PAPÉIS	UNIVERSIDADE	EMPRESA	GOVERNO
<b>RELAÇÃO UNIVERSIDADE-EMPRESA-GOVERNO</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Relação estabelecida com a industrialização capixaba na década de 1970.</li> <li>- A universidade brasileira ainda não possui uma estrutura de governança para atender a empresa, que precisa de rapidez na resposta.</li> <li>- Relacionamento intenso com a indústria e egressos atrai os problemas da indústria para os laboratórios do instituto.</li> <li>- Modelo institucional desenhado para as relações com o mercado, porém deficiente por atuar somente na esfera institucional.</li> <li>- Vocação para parcerias com o mercado.</li> <li>- Certo distanciamento das demais esferas do Estado.</li> <li>- Importância da relação para ultrapassar os muros da universidade e entender o mundo do trabalho.</li> <li>- Instituição preparada para formação de parceria com o mercado e governo em vários segmentos.</li> <li>- Necessidade de uma gestão de longo prazo para o estabelecimento de parcerias, de modo a manter-se à margem das descontinuidades provocadas pelo atual modelo político.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Governo de Cingapura defende boa relação com o governo local.</li> <li>- Saldo positivo desta parceria pode render outros frutos para o estado.</li> <li>- Relação direcionada à capacitação da força de trabalho para um novo setor no estado.</li> <li>- Mudança de cultura profissional.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Relação informal e pontual com o mercado e com a universidade.</li> <li>- Possui dificuldade para trabalhar de forma colaborativa e estabelecer parcerias intragovernamentais.</li> <li>- Certo distanciamento da academia e maior aproximação com entidades privadas e o terceiro setor como o SEBRAE, por exemplo.</li> <li>- Burocracia como entrave na formalização de parcerias entre a universidade, empresa, e governo para promover a inovação no estado.</li> </ul>

Fonte: Autora, com base nos dados primários.

#### 4.2.1 O Estado e seu reduzido papel na relação

De acordo com o modelo instituído pelo Governo Federal, uma das formas de legitimação do papel do Estado, no setor de construção naval, se dá por meio do processo de licenciamento ambiental para a execução do projeto de implantação. Neste tipo de licenciamento, uma profunda avaliação das condições socioambientais, bem como a definição e deliberação das



condicionantes para liberação das licenças prévias e de instalação para a execução da obra, que não ficam restritas aos órgãos ambientais federais ou estaduais de meio ambiente.

Aos atores sociais como, por exemplo, o Instituto de Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN) e a sociedade civil organizada é instituído o direito de participação nas consultas e audiências públicas, de modo que possam manifestar-se, pontuar os seus questionamentos e solicitar revisões do projeto, configurando, assim, um arranjo político-institucional que visa sustentar uma política democrática de retomada da indústria naval (PIRES; GOMIDE; AMARAL, 2013).

A missão do governo do Espírito Santo a Cingapura, a vivência de acordos bilaterais alcançando a esfera acadêmica e outras incursões dos grupos cingapurianos no Estado culminaram na assinatura, em agosto de 2008, de um protocolo de intenções junto a um grupo líder mundial em Engenharia Marinha e Oceânica, sediado em Cingapura. Em virtude da falta de mão de obra qualificada para a indústria naval, que até então, era praticamente inexistente no Espírito Santo, esse protocolo de intenções já versava sobre o compromisso da empresa com “o treinamento e a capacitação de mão de obra local a ser aproveitada nos processos fabris e de desenvolvimento de tecnologias” (ESPÍRITO SANTO, 2009).

Quanto a responsabilidade sobre a capacitação, embora o governo federal tenha anunciado o Planseq Naval, contemplando municípios como o de Rio Grande (RS) com recursos que foram direcionados à qualificação de mão de obra local, esse plano não alcançou o setor de construção naval do Estado do Espírito Santo. De acordo com o *stakeholder* 4, “o Planseq passou longe porque o Espírito Santo não estava incluído nesse pacote [...], foi uma questão de estratégia empresarial virem para cá”. Deste modo, coube, tão somente, à empresa essa capacitação, responsabilidade imputada pelo governo estadual no processo de Licenciamento Ambiental junto ao Instituto Estadual de Meio Ambiente (IEMA), como umas das condicionantes do processo.

Esse foi o instrumento utilizado pelo governo do Estado para conjugar os interesses dos atores sociais que estão envolvidos na implantação de um empreendimento de significativo impacto socioambiental, no sentido de mitigar os impactos negativos e potencializar os impactos positivos para promover o desenvolvimento, na medida do possível, sustentável para o território. Para compreender a priorização e a capacitação da mão de obra local, o Estaleiro

formulou no Estudo de Impacto Ambiental / Relatório de Impacto Ambiental (EIA/RIMA), em dezembro de 2009, o programa de mobilização, seleção e qualificação de mão de obra.

Neste ínterim, após transcorrido os tramites legais, em fevereiro de 2010, foi concedida a Licença Prévia do Estaleiro, apresentando como uma das condicionantes a implantação e o suporte à criação de uma Comissão Permanente de Acompanhamento do licenciamento ambiental do Estaleiro. A participação de um conjunto de atores sociais que representaram a comunidade local foi relevante para construir um consenso sobre a definição de programas que estabeleceram medidas mitigadoras, compensatórias, potencializadoras e corretivas, com o intuito de minimizar os possíveis danos socioambientais com a implantação do estaleiro no território. Com efeito, essa comissão trata-se da forma democrática de se configurar o arranjo político-institucional destacado por Pires, Gomide e Amaral (2013).

Em novembro de 2010 foi emitida a licença de instalação, na qual o IEMA apresentou as 93 condicionantes a serem monitoradas periodicamente pelo Estado e pela comissão de acompanhamento. Dentre elas, a condicionante de número 16 refere-se à execução do programa de mobilização, seleção e qualificação de mão de obra, conforme descrito abaixo:

16. Executar plano de capacitação da mão-obra local para a fase de instalação do empreendimento conforme proposta aprovada pelo IEMA. Apresentar relatórios trimestrais contendo informações e gráficos que realmente comprovem o pleno atendimento dos objetivos elencados na proposta aprovada acrescentando nas conclusões uma análise qualitativa das ações executadas, o envio dos mesmos deverá ser realizado no máximo em 30 (trinta) dias após o fechamento de cada trimestre (INSTITUTO ESTADUAL DE MEIO AMBIENTE, 2010, p. 3)

Para atender a condicionante 16, a subsidiária do Estaleiro apresentou o programa de mobilização com estratégias de integração e cooperação mútua, visando priorizar o trabalhador local e os candidatos da população jovem, tendo como medidas mitigadoras: desenvolver ações no sentido de contratar mão de obra local e estimular ações de qualificação e requalificação local.

Esta cronologia apresenta, resumidamente, os fatos que antecederam o estabelecimento da parceria para o Programa de Cooperação Educacional para a transferência de tecnologia, bem como retrata o licenciamento ambiental como um instrumento de controle político, burocrático e legal utilizado pelo Estado para fomentar ações orientadas ao desenvolvimento e retomada do setor de construção naval. O governo do Estado fez uso da sua legitimidade para impor que o

licenciamento ambiental abarcasse as questões sociais e a inclusão do cidadão capixaba como mão de obra qualificada no empreendimento. Conforme enfatiza o *stakeholder* 24:

O licenciamento também teve um papel fundamental, [...] o fato do [Estaleiro] ter vindo para o Brasil foi o conteúdo local. A forma como ele está se relacionando com a sociedade, que não é perfeita, mas teve avanços, foi partindo do licenciamento. O que a gente tentou fazer nessa nossa década de influência é que o território já fosse incluído nos planos da empresa.

No entanto, houve divergência entre o posicionamento da subsidiária do Estaleiro e do Instituto Federal de Ensino quanto ao postulado pelo Estado, acerca da associação do licenciamento ambiental com a criação do Programa de Cooperação Educacional. Para ambos, não há uma relação direta entre a condicionante de número 16, do licenciamento ambiental, com o referido Programa, pois esse está vinculado à estratégia global do Grupo de povoamento profissional dos empreendimentos. Ou seja, tal condicionante não abarcava a formação de profissionais de nível intermediário, as exigências impostas no licenciamento ambiental poderiam ser atendidas, tão somente, pelas modalidades de capacitação constituídas no Programa de Educação Profissional para a fase de operação da subsidiária do Estaleiro. Para o *stakeholder* 4, o Programa:

...não é uma fatia da condicionante, é uma estratégia da empresa, essa estratégia está relacionada a quê? A necessidade da empresa de ter a força de trabalho mais avançada, os grupos capazes de produzir os navios sondas, o navio sonda de perfuração marítima é um navio muito complexo.

O Programa de Educação Profissional da subsidiária compreendia inicialmente três modalidades de capacitação: capacitação de trabalhadores das comunidades no entorno do empreendimento para formação em cursos de esmerilhador, encanador industrial, montador de estruturas metálicas, etc., promovido em parceria com as escolas técnicas particulares e o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI) do município; capacitação de jovens pelo Projeto Aprendiz em parceria com o SENAI; e o Programa de Estágio desenvolvido em parceria com instituições de ensino técnico e superior do município.

Embora o governo do Estado associe o Programa de Cooperação Educacional à condicionante 16 como forma de legitimação da sua ação institucional e política para promover o desenvolvimento local, o escopo do Programa foi além do estabelecido no RIMA e modelado a partir das práticas internacionais, já vivenciadas pela matriz de Cingapura em outras subsidiárias espalhadas pelo mundo. O Programa é considerado “um dos sustentáculos da

estratégia de povoamento do empreendimento” (*stakeholder* 12), delineado pelo presidente do Grupo, que também preside o Comitê Consultivo do Centro de Inovação Tecnológica Marinha e *Offshore*, do Instituto Politécnico Internacional, em Cingapura.

Ressalta-se, contudo, que o Programa de Cooperação Educacional desenvolvido em parceria com o Instituto Federal de Ensino e o Instituto Politécnico Internacional de Cingapura foi inserido, posteriormente, no Programa de Educação Profissional e passou a ser apreciado nas reuniões pela comissão de acompanhamento do processo de Licenciamento Ambiental e de Operação, como pode ser observado no relatório trimestral de acompanhamento das ações realizadas em atendimento ao programa de qualificação profissional de mão de obra, para a fase de operação, ou seja, em atendimento à condicionante 16 do licenciamento ambiental (INSTITUTO ESTADUAL DE MEIO AMBIENTE E RECURSOS HÍDRICOS, 2015).

Constatou-se, então, que o Programa de Cooperação Educacional para a transferência de tecnologia naval foi à junção dos interesses, privado e público, isto é, a união da visão estratégica global do Grupo de povoamento do empreendimento com o atendimento ao compromisso com o governo do Estado para absorção da mão de obra local. Embora a criação do Programa não esteja vinculada diretamente ao licenciamento ambiental, há uma relação indireta com a condicionante de número 16, visto que:

- a) De um lado o governo do Estado conseguiu transmitir a visão de que a comunidade local deve ser inserida no empreendimento, dando inclusive subsídio e empoderamento à comunidade na participação do licenciamento;
- b) A subsidiária do Estaleiro, com o intuito de estabelecer uma política da boa vizinhança, presta contas anualmente de todas as ações deste Programa, como uma das modalidades de qualificação profissional, à comissão constituída pelo governo, pela sociedade civil organizada e pelo setor produtivo para o acompanhamento do atendimento das condicionantes.

Nesse caso, o governo do Estado é visto como uma espécie de catalisador (KISSLER; HEIDEMANN, 2006), pois vê o desenvolvimento como um desafio ainda não atingido de articular os atores sociais e o território de modo a inserir o capixaba nos empreendimentos. No caso da parceria para o Programa de Cooperação Educacional, a Secretaria de Desenvolvimento foi um agente facilitador (TODEVA, 2013). O governo “não entrou com verba, ele entrou mais

aglutinando todo mundo” (*stakeholder* 12). Em verdade, o papel do governo do Estado no desenvolvimento está associado a:

Articular os atores, entender aquilo que a sociedade quer [...] para que o território seja provocado em todas as suas esferas, em todos os seus setores de modo que todo mundo possa crescer numa certa justiça (*stakeholder* 24).  
Fazer com que a gente fosse um catalisador e a porta de entrada do empreendedor dentro do governo do Estado. [...] Com esse desafio de que a gente tinha de incluir o capixaba no desenvolvimento (*stakeholder* 24).

Observou-se, contudo, com a implantação da subsidiária do Estaleiro, que o desenvolvimento econômico e social está associado, tão somente, à empregabilidade e a formação da mão de obra local para grande parte dos entrevistados, aspecto também percebido na pesquisa documental. É praticamente inexistente a relação do empreendimento com ações de inovação tecnológica por parte do governo. Percebe-se ainda o distanciamento entre os órgãos públicos e as agências que possuem condições de fomentar outras ações de inovação tecnológica. De acordo com o *stakeholder* 24:

Nós temos uma grande dificuldade porque os governos também não são tão próximos, as pessoas não têm essa questão de trabalhar colaborativamente, mas alguns passos legais a gente tem dado e há essa concepção agora neste governo de que a Secretaria de Ciência e Tecnologia esteja se juntando a nós [Secretaria de Desenvolvimento], para que a gente faça uma atuação conjunta e junto com todos os atores que estão aí fazendo ciência.

O uso do território foi oferecido pelo Estado ao Estaleiro, tendo como contrapartida as condicionantes do licenciamento ambiental, dentre elas, a que envolve a priorização na contratação e capacitação da mão de obra local. A Secretaria de Desenvolvimento do Estado considera que a oportunidade de empregabilidade pode, de certa forma, combater as desigualdades sociais. Posto que, de acordo com o *stakeholder* 24, a instalação de um estaleiro:

Não é uma coisa trivial, ela [a empresa] teve que ser muito estudada e da necessidade de que as empresas não viessem para o território só para usá-lo geograficamente, mas também trazer com elas mais oportunidades para as pessoas daqui é que a gente tem conseguido mais resultados [...]. Foi um licenciamento muito discutido no ponto de vista ambiental [...], mas também teve a vertente social, das comunidades locais e do aproveitamento das pessoas.

Na verdade, a visão do governo do Estado em relação à inovação está orientada à inovação intrasetores e não necessariamente à inovação tecnológica. As ações são voltadas ao inter-relacionamento entre as pequenas, médias e grandes empresas para a produção de conhecimento

e na imposição do Estado na obrigatoriedade dos grandes *players* globais de olhar o entorno, ou seja, o território e o que está sendo produzido ali. A SEDES posiciona o governo do Estado como indutor do conhecimento, mas as ações são direcionadas ao setor produtivo, relativas à produção de autoconhecimento e diálogo entre as empresas para discutir a temática de inovação.

Aqui a gente sempre tentou trabalhar com os setores e as inovações intra-setores. Como o Espírito Santo tem muitas cadeias globais e essas cadeias não se falavam, fazer com que essas cadeias se falassem de modo que uma pudesse inovar a outra (*stakeholder 24*).

Segundo o *stakeholder 24*, a relação entre os órgãos e as agências dos governos, estadual e federal, são geralmente pontuais e até mesmo informais, devido a essa dificuldade de trabalhar de forma colaborativa e estabelecer parcerias intragovernamentais e intergovernamentais.

Essa forma de trabalhar em parceria ela é do ser humano, é nosso, é do brasileiro, ela não é só do governo. Então a gente também precisa aprender a trabalhar em parceria tanto dentro do governo quanto para fora do governo. É uma coisa que a gente vem se colocando e tentando. [...] Eu acho que a gente tá caminhando, não temos uma solução ainda e precisamos achar juntos.

Neste sentido, o governo do Estado percebe a necessidade da criação do ecossistema de inovação, por meio da relação multisetorial com maior participação do setor produtivo. O *stakeholder 24* acredita que ainda não existe no Brasil um ecossistema que envolva o arranjo entre os diversos setores produtivos, o governo e a universidade. No entanto, o governo do Estado admite certo distanciamento com a academia e maior aproximação das entidades privadas e do terceiro setor para fomentar a inovação. Um dos fatores que corroboram para esse distanciamento, de acordo com o *stakeholder 24*, é a burocracia que se apresenta como um entrave na formalização de parcerias envolvendo muitos atores sociais.

A gente começou a acompanhar isso durante um tempo, mas a gente percebeu que mais uma procuradoria iria dificultar que esse acordo de cooperação saísse, já tinham as procuradorias do [Instituto federal de Ensino] e os departamentos jurídicos [do Instituto Politécnico Internacional e do Estaleiro]. E o que a gente imaginou? Bom, o governo já fez esse casamento, a gente já cumpriu o nosso papel.

Portanto, após os trâmites do licenciamento ambiental, o papel que o Estado exerceu na parceria limitou-se ao acompanhamento de um cronograma de ações para a execução das condicionantes ambientais e, sobretudo, a intermediação do contato pela Secretaria de Desenvolvimento com as instituições de ensino e o acompanhamento das ações que resultaram na consolidação da parceria. O papel coadjuvante do governo do Estado na formalização da parceria para o

Programa foi justificado pelo *stakeholder* 24, pois a atuação direta implicaria no atraso do processo de formalização do Memorando de Entendimento, devido aos trâmites burocráticos necessários. Desta forma, a assinatura do Memorando de Entendimento na Casa Civil do Governo do Estado foi um ato simbólico para o *stakeholder* 4, no qual o governador exerceu o papel político-institucional articulado pela Secretaria de Desenvolvimento e pelo Instituto Federal de Ensino, ao assinar como testemunha o protocolo de intenções.

A partir desse momento, a relação passou a ser basicamente universidade-empresa. A Secretaria de Desenvolvimento do Estado ressaltou a importância de sair de cena no momento oportuno, para o *stakeholder* 4, a não-participação ativa na parceria “é o preço pago pelo alto custo burocrático do envolvimento do governo, melhor se manter distante do que espantar as parcerias”.

#### **4.2.2 A empresa: uma estratégia privada ou pública de atuação no Brasil?**

A subsidiária do Estaleiro, instalada no território capixaba, faz parte do grupo cingapuriano com mais de 50 anos, que atualmente é líder global de soluções integradas para Engenharia Naval e Oceânica e possui aproximadamente 30% do capital do Fundo Soberano Estatal. O grupo, por conseguinte, possui uma rede global composta de subsidiárias e demais unidades de negócios na China, Estados Unidos, Índia, Indonésia e Reino Unido. Com a implementação da subsidiária no Brasil, em 2010, o propósito do Grupo foi ampliar a sua participação no continente americano e tornar-se referência em construção de embarcações e estruturas de exploração de petróleo. Ressalta-se que a subsidiária brasileira será responsável pela produção de sete das 29 sondas encomendadas para a extração do petróleo na camada pré-sal, compreendendo, portanto, 22% do *market-share* da produção de sondas no Brasil (DORES, LAGE, PROCESSI, 2012).

De acordo com Ordoñez (2014, p. 2), o interesse de Cingapura no desenvolvimento do setor de óleo e gás, especialmente na exploração e produção na camada pré-sal, não se restringe à construção naval, mas objetiva também incrementar a venda de equipamentos e materiais para o setor e “promover a entrada no país de empresas de engenharia para atender ao crescimento da demanda prevista para o pré-sal”.

Desse modo, o interesse da atuação no Brasil não é de um grupo empresarial, mas do governo de Cingapura. Tanto, que em paralelo às negociações iniciadas para a implementação de uma subsidiária no Espírito Santo, ocorreu à expansão das relações bilaterais entre o Brasil e Cingapura. Embora as relações diplomáticas tenham iniciado no ano de 1967, somente a partir do ano 2000 a agenda bilateral ampliou o foco de atuação, antes restrita ao campo comercial, para “novas áreas, como construção naval, ciência e tecnologia, cooperação acadêmica e logística portuária e aeroportuária” (BRASIL, 2015b, p. 6). A estratégia de ampliação das relações bilaterais com o Brasil coaduna com uma visão de longo prazo de investimentos já realizados e a serem feitos no país pelo governo de Cingapura, por intermédio da agência do governo e das empresas as quais possui participação acionária.

Segundo o Ministério das Relações Exteriores, “Cingapura é hoje o quarto maior investidor asiático no Brasil, atrás de Japão, China e Coréia do Sul. No momento, existem 60 empresas cingapurianas operando no Brasil” (BRASIL, 2015b). O país detém uma das mais avançadas tecnologias em prospecção de petróleo em águas profundas. Dos cinco estaleiros implementados para atender a carteira de encomendas de sondas pré-sal, dois possuem matriz em Cingapura, sendo um destes a Subsidiária. Juntos, esses estaleiros são responsáveis por 48,38% do *market-share*, ou seja, aproximadamente 50% das sondas pré-sal encomendadas devem ser fabricadas por estaleiros com matriz em Cingapura, os quais o Fundo Soberano do Governo de Cingapura possui participação acionária. Além das subsidiárias e unidades de negócio no Brasil, o governo de Cingapura possui dois fundos soberanos e duas agências de prospecção de oportunidades de negócios, com escritórios em São Paulo.

Portanto, parece tratar-se de uma estratégia pública de investimentos, isto é, o governo de Cingapura possui um planejamento de atuação a longo-prazo no Brasil. Na verdade, a implementação de uma subsidiária do Estaleiro no Brasil é uma das frentes do governo de Cingapura. O Programa de Cooperação Educacional, por sua vez, é um dos sustentáculos da estratégia do Grupo cingapuriano, uma forma de popular a subsidiária com profissionais altamente treinados e inseridos na cultura empresarial asiática.

É uma estratégia da empresa, essa estratégia está relacionada à que? A necessidade dessa empresa de ter a força de trabalho mais avançada, os grupos capazes de produzir os navios sondas, o navio sonda de perfuração marítima é um navio muito complexo (*stakeholder 4*).

A gente trouxe estrangeiros que trabalham com eles [*trainees*], gerentes, mas eles estão colados ali falando dessa transferência do que aprenderam e do que continuam aprendendo, porque é um processo de aprendizado. Em 14 meses não aprende tudo o que é preciso. Os *trainees* que se tornaram gerentes estão aqui, estão continuando. No futuro a gente quer que esses gerentes [cingapurianos] voltem para lá, até porque



o visto deles é um visto de trabalho durante dois anos e que os *[trainees]* estão crescendo na empresa (*stakeholder 12*)

Eles tinham o conhecimento que faltava no Brasil, esse *know-how* no sentido tecnológico mesmo. Então foi uma visão da empresa de fazer a transferência desse *know-how* de Cingapura para o Brasil, porque eles sabem que custaria muito caro reaprender isto aqui. A curva de aprendizagem tem um tempo e tem um custo, então era mais rápido trazer via pessoal treinado esse *know-how* para o Brasil, treinando nos politécnicos que formam esse perfil deles lá, e com os estágios do pessoal daqui nos estaleiros lá (*stakeholder 4*).

A subsidiária do Estaleiro, já em operação no Espírito Santo, tem mantido o compromisso com a carteira de encomendas, apesar da grande depressão do preço do petróleo e da crise na Petrobrás. De acordo com o *stakeholder 4*, nas conversações com o presidente da subsidiária, ficou clara a posição do governo de Cingapura em relação a estratégia de investimentos no Brasil, ou seja,

Tem muita estratégia deles e não simplesmente fazer o que o governo daqui induzia ou queria. Ao contrário, eles tentaram ficar o mais longe possível do governo dentro das possibilidades que eles tinham de ficar equidistantes do governo. A minha visão é que eles queriam ter muita independência. Em relação a qualquer decisão de governo aqui, a qualquer tentativa de influência ou coisa parecida e que ao final e ao cabo parece que eles sabiam bem o que estavam fazendo.

Não obstante, a Subsidiária conta com o investimento direto do Grupo para financiar duas das sete sondas encomendadas e não possui, até então, financiamentos oriundos do FMM. Até o início de 2016, apesar da indústria naval perder mais de 12.000 postos de trabalhos, a Subsidiária apresentou o menor número de demissões do Sudeste. Ela tem mantido o ritmo de produção e o cronograma de entrega das sondas, como também tem preservado o investimento e as ações previstos no Programa de Cooperação Educacional, de capacitação da comunidade local e no Projeto Rede de Cooperação em Estudos, Extensão e Pesquisa sobre ambientes costeiros e marinhos capixabas em parceria com o Instituto Federal de Ensino (RECEPAC).

#### **4.2.3 A universidade: o paradigma da universidade empreendedora como modelo institucional**

Quando foi sinalizado na Consulta Pública, em 2009, e na Audiência Pública, em 2010, pelos gestores do Estaleiro o interesse na formação de parcerias e convênios para a capacitação da

mão de obra local, foram apontados como possíveis parceiros a Universidade Federal do Estado, o Instituto Federal de Ensino, o SENAI e os governos estadual e municipal, de modo a qualificar a comunidade local (ESPÍRITO SANTO, 2009).

Conforme já apontado anteriormente, coube à Secretaria de Desenvolvimento a intermediação dos contatos do Estaleiro com essas instituições. Embora essas instituições tenham sido acionadas pela Secretaria de Desenvolvimento, em conjunto com o Estaleiro, a instituição que se predispôs de imediato a estabelecer uma parceria para a capacitação da força de trabalho foi o Instituto Federal de Ensino. De acordo com o *stakeholder* 24:

A universidade federal nos recebeu bem, mas foi muito burocrática. O SENAI se prontificou, mas naquela gama de cursos que eles tinham. Quando a gente foi visitar o [IFE], eles já tinham desenhado mais ou menos o que seria a parceria porque esse instituto já possuía experiência em acordos de cooperação técnica para a transferência de conhecimento, nacionais e internacionais.

Essa experiência do Instituto relaciona-se à longa trajetória de cooperação com o mercado, de relações estabelecidas com a indústria capixaba desde a década de 1970 (*stakeholder* 4). Esse contexto é concernente com o projeto de descentralização do desenvolvimento no Brasil, na mesma década. Nesta época, grandes empresas instalaram-se no Espírito Santo, ampliando a demanda de fabricação de peças, acessórios e a prestação de serviços montagem e manutenção industrial no segmento metalmecânico (VILLASCHI; LIMA, 2000; VILLASCHI; FELIPE, 2010).

Para o *stakeholder* 2, trata-se de uma “vocação” do Instituto, por possuir uma “essência extensionista”. Segundo o *stakeholder* 4, a missão do Instituto foi permeada por “essa visão de conectividade, de integração com a realidade do mundo das organizações, com o mundo do trabalho [...]. Isso nos levou a ser buscado pelas empresas para treinar os seus funcionários” e o transformou num vetor de desenvolvimento local.

A extensão é uma via importante para transpor “os muros da universidade e compreender o mundo do trabalho” (*stakeholder* 2). Além disso, a interiorização que ocorreu nas últimas três décadas permitiu à instituição conhecer e entender contextos e necessidades distintos, de acordo com as localidades do Estado. O fato do Instituto ser organizado em uma estrutura multicampi, orientada para a interiorização, torna as suas fronteiras mais abertas do que as observadas em uma universidade tradicional. O Instituto, portanto, aproxima-se do conceito de universidade pela sua vocação, mas apresenta fronteiras mais fluidas. Conforme afirma o *stakeholder* 2, há

“uma permeabilidade maior nas fronteiras e isto faz com que nós começamos a entender melhor o mundo do trabalho lá fora, as necessidades das empresas e as necessidades das comunidades”.

A trajetória do Instituto Federal de Ensino é centenária, tendo sua origem na Escola de Aprendizes Artífices do Espírito Santo, fundada em 1909, no governo de Nilo Peçanha. Em 1965, a Escola passou a ser baseada num modelo empresarial. Ao longo desse período, outras escolas técnicas e agrotécnicas federais foram criadas no Estado do Espírito Santo. No governo do presidente, Luiz Inácio Lula da Silva, o Centro Federal de Educação Tecnológica foi inserido na Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, ao serem criados 38 Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia no Brasil, de acordo com a Lei n. 11.892, de 29 de dezembro de 2008. O Instituto, que já contava com os 11 *campi*, foi contemplado com mais 8, um *campus* avançado e um Centro de Referência em Formação e em Educação à Distância. As 21 unidades foram implementadas em todas as regiões do Estado (IFES, 2014).

Atualmente, o Instituto Federal de Ensino conta com uma reitoria que funciona na capital do Estado, com a finalidade de formular as políticas educacionais, criar as diretrizes institucionais e o planejamento estratégico para atender às políticas públicas de educação profissional e tecnológica. A reitoria também tem a responsabilidade de inserir e agregar os *campi* dentro do preceito que fundamenta a ação do instituto: “atuar no sentido do desenvolvimento local e regional na perspectiva da construção da cidadania, sem perder a dimensão do universal” (IFES, 2014, p. 22).

O Instituto Federal de Ensino tem por missão “promover educação profissional pública de excelência, integrando ensino, pesquisa e extensão, para a construção de uma sociedade democrática, justa e sustentável”. E a visão de futuro é “ser referência em educação profissional, proporcionando o desenvolvimento tecnológico e socioeconômico do Espírito Santo, com reconhecimento nacional e internacional (IFES, 2014, p. 23, acesso em 15 jun. 2015). De acordo com o Plano de Desenvolvimento Institucional 2014/2019, além das finalidades de formar e qualificar profissionais por intermédio do ensino, a instituição também realiza:

Pesquisa e extensão voltadas ao desenvolvimento tecnológico de novos processos, produtos e serviços, em articulação com os setores produtivos e a sociedade, com ênfase em produção, desenvolvimento e difusão de conhecimentos científicos e tecnológicos, objetivando o desenvolvimento socioeconômico local e regional (IFES, 2014, p.23).

Neste sentido, tanto as atividades de Pós-Graduação quanto as de Pesquisa no Instituto Federal de Ensino inserem-se num conjunto de ações integradas que:

Têm como objetivo formar recursos humanos para a investigação, a produção, o empreendedorismo e a difusão de conhecimentos culturais, artísticos, científicos e tecnológicos, sendo desenvolvidas em articulação com o ensino e a extensão, ao longo de toda a formação profissional (IFES, 2009).

Essa mudança de paradigma, segundo o *stakeholder* 4:

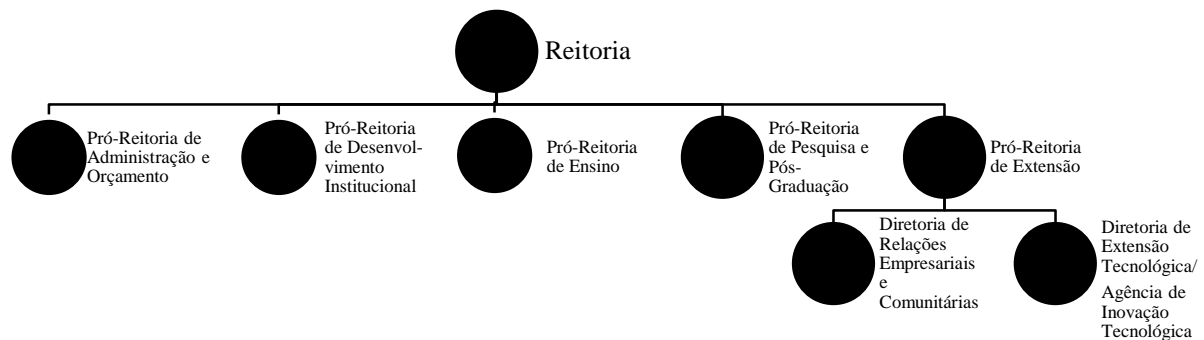
Foi para dentro da própria gestão, a visão empreendedora da gestão. Isso que vem a se configurar hoje como a visão da inovação, começa a se configurar como empreendedora. Não existe inovação sem empreendedorismo. E a própria instituição, o modelo do [Instituto] hoje, se a gente for caracterizar, o modelo institucional é de uma universidade empreendedora.

Essas ações constituem a institucionalização do paradigma da universidade empreendedora, no Instituto Federal de Ensino (ETZKOWITZ; MELLO; ALMEIDA, 2005; ETZKOWITZ; LEYDESDORFF, 2000; ETZKOWITZ, 2013). O Instituto possui a reitoria como órgão executivo composto pelo gabinete do Reitor e pelas pró-reitorias (Figura 7). Para atuar nas frentes orientadas ao empreendedorismo, há uma pró-reitoria de extensão, composta de uma diretoria de relações empresariais e extensão comunitária, responsável pelas relações institucionais com o governo e com o mercado, e de uma diretoria de extensão tecnológica, a qual está vinculada a Agência de Inovação do Instituto. A pró-reitoria de extensão é responsável:

Pelas atividades e políticas de extensão, articuladas ao Ensino e à Pesquisa, bem como por promover a interação entre a Instituição, os entes de governos (federal, estaduais e municipais), os setores econômicos, a sociedade civil organizada e as comunidades em geral (IFES, 2009).

De acordo com o artigo 29 do Estatuto, as ações relativas às relações institucionais envolvem a análise de propostas para o estabelecimento de convênios interinstitucional e o desenvolvimento de ações de extensão de formação técnico-profissional e de empreendedorismo. Isso envolve a participação na programação anual do Núcleo Estadual (NE) de Arranjo Produtivo Local (APL) e o estabelecimento de parcerias institucionais (IFES, 2009).

Figura 7- Estrutura organizacional da reitoria do Instituto Federal de Ensino



Fonte: Autora, com base no Estatuto do IFES (2009).

Observou-se que o modelo institucional foi desenhado para as relações com o mercado, porém ainda se mostra deficiente, por atuar somente na esfera institucional e não se desdobrar em ações de gestão e acompanhamento das atividades empreendedoras. De acordo com os *stakeholders* 2, 4, 5 e 6, não existe na estrutura organizacional do Instituto uma equipe operacional para apoiar a condução das atividades empreendedoras e de gestão das parcerias, convênios e acordos firmados. O *stakeholder* 4 admite:

Nós temos a diretoria de relações empresariais, por que tem essa coisa de saber com quem falar, em qual porta bater e com quem conversar? Não vou dizer que é muito bom e funciona. Que é uma maravilha, pois não é. Temos deficiências diversas, mas é mais fácil para a indústria ter essa aproximação com a gente por conta dessa história. No nosso modelo isso é extensão, isso é muito claro para nós.

As ações estão concentradas na pró-reitoria de Extensão e ocorrem de forma *top-down* no nível institucional, que por sua vez, não possui uma retaguarda com estrutura e corpo técnico que permitam, não somente, a gestão das atividades empreendedoras. Sobretudo, uma maior capilaridade e descentralização das demais ações. Essa abordagem no âmbito *top-down*, observada no Brasil e na América Latina, deve-se aos esforços de institucionalização do Sistema Nacional de Inovação, em parte, influenciado pelos pressupostos da Hélice Tríplice (DAGNINO, 2003; SUTZ, 2000). O *stakeholder* 2 revela que:

Não tem uma estrutura para isso [...] Isso fica muito mais na habilidade e competência da pessoa que tem esta ligação. [A pessoa em nome da Pró-reitoria de Extensão] exerce este diálogo com as empresas. Você pode perguntar: Ele tem uma equipe? Não, ele é um lobo solitário. Às vezes, ele precisa de ajuda para alguma coisa. Ele pede socorro e aí a gente vai lá e tenta ajudar. Mas também somos limitados. Então não existe uma governança por parte do [Instituto Federal de Ensino].

Quadro 5 - Uma amostra das atividades empreendedoras do Instituto Federal de Ensino

ATIVIDADES EMPREENDEDORAS	
1.	Acordos de cooperação tecnológica, nacionais e internacionais
2.	Apoio técnico e financeiro para projetos de inventores independentes;
3.	Banco de problemas para o desenvolvimento de soluções tecnológicas para a indústria;
4.	Captação de recursos para projetos de inovação tecnológica;
5.	Cursos técnicos, cursos de extensão e <i>workshops</i> em Empreendedorismo;
6.	Desenvolvimento de projetos de economia solidária;
7.	Elaboração, submissão e implementação de projetos de inclusão social e cultural;
8.	Elaboração, submissão e implementação de projetos e produtos tecnológicos inseridos na Incubadora de Empreendimentos de Base Tecnológica do Instituto, que oferece estrutura física, apoio tecnológico e de gestão para empreendedores;
9.	Empresas Juniores;
10.	Eventos sobre inovação, empreendedorismo e patenteamento.
11.	Formação de parcerias tecnológicas com o mercado, com o governo e com a sociedade civil para a resolução de problemas das localidades;
12.	Orientação para registro de patentes;
13.	Polo de inovação da Empresa Brasileira de Pesquisa e Inovação Industrial- EMBRAPPI (PEIF), em metalurgia e materiais;
14.	Treinamentos de formação industrial <i>in loco</i> , de acordo com as demandas específicas do mercado.

Fonte: A autora, com base na pesquisa documental.

Como pode ser observado no quadro 5, esse longo histórico de parcerias, redes, convênios, etc. para desenvolver as atividades empreendedoras com o mercado, com o governo e com a sociedade civil, permitiu a evolução das atividades na direção do paradigma empreendedor (ETZKOWITZ, 2013; PHILPOTT et al., 2011). De acordo com o *stakeholder* 6, grande parte das atividades empreendedoras são executadas “justamente para ver se desperta essa veia empreendedora dos nossos alunos”. No que tange às atividades mais *hards* relacionadas ao empreendedorismo, ainda faltam algumas ações como, por exemplo, a criação de incubadoras. O *stakeholder* 5 advertiu que é preciso descentralizar as ações direcionadas à inovação, com a possibilidade de criação de incubadoras nos *campis*, de modo que estimulem o desenvolvimento do arranjo produtivo local. Essa descentralização, na visão do *stakeholder*, é importante “para direcionarem as demandas de empreendedorismo e inovação”, de acordo com as especificidades de cada região, tendo em vista que essas ações atualmente estão concentradas em um único *campus*.

#### 4.2.4 A formação da parceria: eliminando as fronteiras para a colaboração

Ao situar o Programa de Cooperação Educacional no contexto histórico e social ao qual se originou, foi possível seguir os passos que conduziram à concepção da relação universidade-empresa-governo, segundo a teoria da Hélice Tríplice. Ou seja, o caso estudado assemelha-se à configuração da Hélice Tríplice II (ETZKOWITZ; LEYDESDORFF, 2000), também conhecida como modelo “*laissez-faire*”, no qual as fronteiras entre a universidade, a empresa e o governo são bem definidas e geralmente há a necessidade da atuação de outros atores sociais para intermediar as interações entre ambos.

A rigidez dessas fronteiras tende a moderar a interação entre o Instituto Federal de Ensino, o Estaleiro e o governo do Estado do Espírito Santo, o que implica: (i) no papel limitado do governo atendo-se basicamente à regulação e à intermediação; (ii) na participação limitada da universidade na produção da inovação; e (iii) no protagonismo da empresa na coordenação das ações do Programa sem obter expectativa de suporte das partes (ETZKOWITZ; LEYDESDORFF, 1998, 2000; ETZKOWITZ, 2013; RANGA; ETZKOWITZ, 2013).

Em um primeiro momento, o Instituto Federal de Ensino tem sido somente o fornecedor de recursos humanos treinados. Em outras palavras, o papel do Instituto é fornecer alunos altamente capacitados e professores para participar do Programa de Cooperação Educacional e, posteriormente, promover a transferência do conhecimento em tecnologia naval adquirido em Cingapura (ETZKOWITZ, 2013; PHILPOTT *et al.*, 2011; TODEVA, 2013). No entanto, além de produzir alunos altamente qualificados (que seria um primeiro estágio de atividades empreendedoras), ao oferecer cursos de formação industrial com ênfase na área naval, o Instituto está transitando as suas ações em direção ao paradigma empreendedor, conforme o espectro de atividades empreendedoras definido por Philpott *et al.* (2011), posicionando-se entre as atividades *hards* e *softs*.

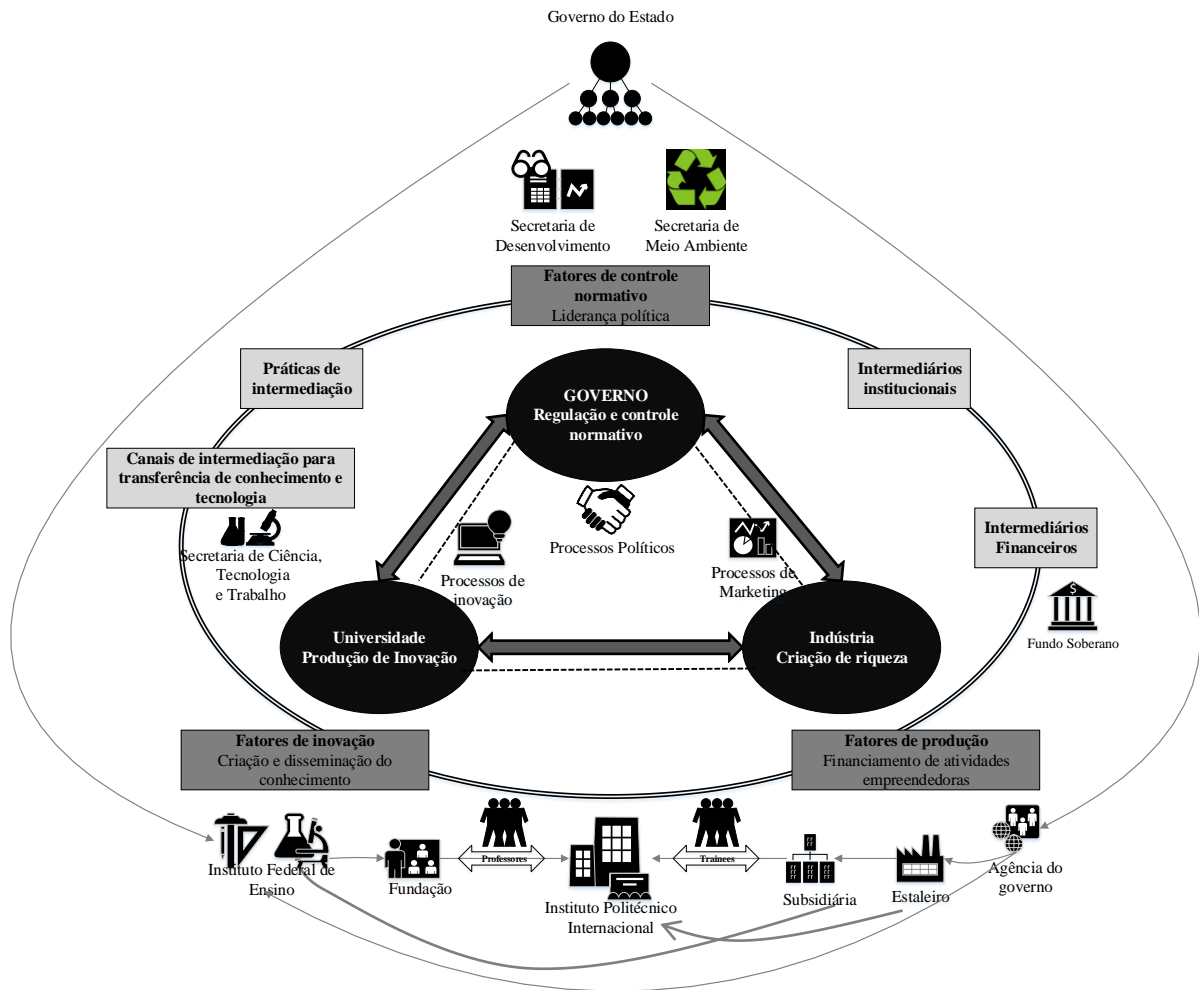
De acordo com Philpott e outros (2011, p. 169), a adoção de um modelo de universidade empreendedora pode ser ideal para universidades que operam em contextos tecnológicos específicos. Isso corrobora com o contexto do Instituto Federal de Ensino que, apesar de estar distribuído em 21 unidades pelo Estado, possui uma orientação tecnológica com grande destaque no setor metalmecânico, o que facilita a gestão de conhecimento em direção à implantação de atividades mais *hards*, como a produção de patentes. Essas atividades demonstram que o Instituto Federal de Ensino, além de formar profissionais de excelência, está desempenhando atividades que contribuem para o desenvolvimento social, econômico e tecnológico do país (IPIRANGA; FREITAS; PAIVA, 2010).

Percebe-se também que a combinação das atividades empreendedoras do Instituto transita em torno do ponto médio do espectro (como por exemplo, consultoria, treinamento de cursos industriais). Isso seria ideal para universidades maiores com departamentos independentes, no sentido de reduzir as divergências entre as áreas, para “alcançar um melhor equilíbrio com as missões tradicionais de ensino e pesquisa e apoiar o desenvolvimento de uma cultura unificada em toda a instituição” (PHILPOTT *et al.*, 2011, p. 169).

Posto isso, após situar a parceria no contexto histórico e social como preconizado por (ETZKOWITZ, 2003), apresentando os respectivos papéis das instituições envolvidas na relação universidade-empresa-governo, foi possível delinear, na figura 8, a configuração Hélice Tríplice, cujo Programa de Cooperação Educacional para a Transferência de tecnologia se enquadra. Tendo como referência o modelo proposto por Todeva (2013), o diagrama abaixo representa a configuração da Hélice Tríplice II da parceria estudada, ou seja, o modelo “*laissez-faire*” (ETZKOWITZ; LEYDESDORFF, 2000). Todeva (2013) amplia o modelo da Hélice Tríplice, ao explorar a conexão entre a produção da inovação nas universidades, a criação de riqueza no mercado e a liderança normativa e política do governo. A autora postula que a integração dos fatores de produção, de inovação e de controle normativo é viabilizada por intermediadores instituídos pelo governo ou pelo mercado.



Figura 8 – Diagrama da Hélice Tríplice II - modelo “laissez-faire” da relação U-E-G



Fonte: Elaborado a partir de Etzkowitz e Leydesdorff (2000) e Todeva (2013, p.2 66).

Os intermediadores podem atuar de forma direta ou indireta na distribuição de recursos, suporte ou controle dos processos de inovação (TODEVA, 2013). No Programa de Cooperação Educacional, as práticas de intermediação ficaram inicialmente a cargo da Secretaria de Desenvolvimento, da Secretaria de Meio Ambiente e do Instituto Estadual de Meio Ambiente, sendo responsáveis pela regulação do licenciamento. A Secretaria de Tecnologia, Inovação e Trabalho atuou somente de forma institucional ao participar da assinatura do Memorando de Entendimento.

Por parte do Instituto Federal de Ensino, a Fundação Facto foi responsável por intermediar o repasse dos recursos relativos à logística e a bolsa dos professores, pagas pelo Estaleiro. De acordo com o *stakeholder* 4, “a empresa passa esse recurso para a nossa Fundação e a gente contrata a bolsa com a fundação. O professor ele é bolsista da fundação, o dinheiro é da empresa mas o professor é bolsista da Fundação para atender essas exigências da lei”. A Agência

Governamental de Cingapura, por sua vez, foi responsável por intermediar o contato do Estaleiro com o Governo do Estado e com o Instituto Federal de Ensino. Importa saber também que o Estaleiro possui 30% de participação do Fundo Soberano Estatal de Cingapura. Ressalta-se que o Instituto Politécnico Internacional, embora tenha assinado o Memorando de Entendimento como parte no Programa de Cooperação Educacional, é uma instituição privada, contratada pelo Estaleiro, para prestar os serviços de teste de nivelamento em inglês, imersão em inglês técnico e os demais treinamentos voltados à construção naval.

Como pode ser observado na figura 8, o governo faz uso da liderança política para exercer os papéis de regulação (ETZKOWITZ; LEYDESDORFF, 2000; ETZKOWITZ, 2003) e controle normativo, enquanto os demais órgãos e agências atuam como intermediários institucionais e/ou financeiros junto ao mercado, nas práticas de intermediação e como canais de intermediação para a transferência de conhecimento e tecnologia junto à universidade (TODEVA, 2013). Desta forma, a identificação de outros atores sociais que facilitaram a criação e execução do Programa, elucidou a leitura sobre a importância do papel intermediário do governo na relação, mesmo que, nesse caso, tenha sido aparentemente tão reduzido.

O Governo do Estado do Espírito Santo optou por uma participação indireta no Programa e focou na regulamentação governamental, o que para a literatura que postula a Hélice Tríplice deveria ser o “último recurso”(ETZKOWITZ, 2003, p. 306). Todavia, para Etzkowitz (2003), o modelo “*laissez-faire*” não é liberal a ponto de desestimular a interação entre universidade-empresa-governo, mas como as fronteiras são fortes, essa inter-relação geralmente ocorre pela ação de um intermediário. A regulação, de certo modo, influenciou o desenvolvimento de competências da força de trabalho local, por meio dos treinamentos orientados para a construção naval e oceânica, um importante passo para a competitividade da indústria nacional e uma contribuição para o desenvolvimento econômico (PHILPOTT *et al.*, 2011).

Inferese, pelo caso estudado, que parece haver um longo caminho a ser percorrido em direção ao ideal de sobreposição das inter-relações entre as esferas institucionais, de modo a ocorrer uma recursividade de ações que conduzam a um ambiente favorável à inovação na construção naval. O governo atuou como articulador, estimulando a formação da parceria para o Programa de Cooperação Educacional para a Transferência de Tecnologia. Todavia, o programa se limita à transferência de conhecimento em tecnologia naval, não se trata da produção de novas tecnologias, que poderá ocorrer somente a longo prazo.

Ou seja, o caso analisado, não reflete ainda a evolução tecnocientífica presumida pela Hélice Tríplice. Embora seja possível identificar uma série de elementos da Hélice Tríplice intrínsecos na regulação e institucionalização pelo governo, pela universidade e até mesmo pelas iniciativas do Estaleiro para a formação da parceria, a abordagem parece não alcançar as especificidades e a dimensão das questões históricas, sociais e econômicas locais (AMIR; NUGROHO, 2013; COOKE, 2005).

Destarte, a influência do *mainstream* na adoção do paradigma sistêmico alinhado às políticas públicas de ciência e tecnologia adotadas no Brasil a partir da década de 1990, parecem ainda gravitar somente na esfera institucional (CASTRO, 2011; DAGNINO, 2003; IPIRANGA; FREITAS; PAIVA, 2010; SUTZ, 2000). Isso se configura, em parte, devido às contradições históricas da relação universidade-governo, aos descompassos existentes entre as políticas públicas de tecnologia e inovação e a implantação de programas e projetos. Essa falta de convergência ocorre geralmente pelo desalinhamento entre as ações do setor privado e as dos demais órgãos e agências nas distintas esferas.

Contudo, é notório que o paradigma empreendedor foi internalizado pelo Instituto Federal de Ensino, como pode ser observado na institucionalização e nas ações da alta gestão e alguns docentes que possuem uma orientação empreendedora. É relevante o esforço de alguns *stakeholders* em orientar as ações de forma a se obter uma evolução das atividades empreendedoras na busca pela inovação. Esse movimento está presente no próprio caso estudado, visto que as ações relativas à criação do curso de extensão, da inclusão da ênfase em construção naval no curso de Engenharia Mecânica e o desenho de uma formação em construção naval e oceânica demonstram o interesse em evoluir nas atividades empreendedoras junto ao Estaleiro.

Se o Instituto Federal de Ensino passar a fornecer a transferência de conhecimento para o Estaleiro, os recursos financeiros obtidos pelo pagamento dos treinamentos poderão, por exemplo, serem revertidos para a educação, como também possibilitarão novas atividades empreendedoras (PHILPOTT *et al.*, 2011). Inclusive, cabe destacar que outras atividades empreendedoras já estão sendo desenvolvidas, dentre elas: (i) a criação da Rede de Cooperação em Estudos, Extensão e Pesquisa sobre Ambientes Costeiros e Marinhos Capixabas (RECEPAC), constituída por instituições governamentais e não governamentais coordenadas pelo Instituto Federal de Ensino; e (ii) o esboço de um projeto de pesquisa aplicada no Estaleiro na forma de bolsa de doutorado em Engenharia Mecânica.

Essas novas frentes de trabalho podem impulsionar, mesmo que timidamente, o Instituto Federal de Ensino a introduzir pontualmente na indústria naval possíveis inovações incrementais (CASTRO, 2011). Nesta seara, o Instituto Federal de Ensino acredita que o relacionamento, a longo prazo, possibilitará a inovação incremental. O *stakeholder* 4 assegura que “a abordagem na inovação tecnológica está embarcada no processo, mas é uma perspectiva de longo prazo adquirir algumas capacidades dinâmicas de desenvolvimento de projeto, inovação tecnológica, com o tempo”. O *stakeholder* 5 acrescenta que a inovação incremental também será possível devido a criatividade do profissional brasileiro, ou seja, da sua capacidade de “incrementar o *modus operandi* e produzir inovações operacionais”, por meio da versátil e criativa cultura brasileira.

Apesar da literatura da Hélice Tríplice defender a incorporação do contexto histórico e normativo (ETZKOWITZ, 2013; RANGA; ETZKOWITZ, 2013), a análise dessas dimensões são superficiais e tendem a não aprofundar a forma como as relações universidade-empresa-governo são socialmente construídas, bem como “o próprio conteúdo do conhecimento também são socialmente, culturalmente e politicamente formados e condicionados” (AMIR; NUGROHO, 2013, p. 123). Em outras palavras, grande parte dos estudos centra-se nas barreiras e facilitadores da relação (CALDERAN, 2013; FERREIRA; AMARAL; LEOPOLDI, 2013; IPIRANGA; FREITAS; PAIVA, 2010; NOVELI; SEGATTO, 2012; MENDES; SBRAGIA, 2002), mas não se atentam ao cerne das divergências existentes no ambiente acadêmico, para compreender quais são os obstáculos que conduzem a essas barreiras.

Alguns desses obstáculos foram identificados ao longo da pesquisa e emergiram no ambiente acadêmico, que convive com um paradoxo contínuo: (i) a assimilação das influências do ambiente externo; e (ii) a própria composição do seu ambiente interno, que é composto por uma gama de sujeitos com formações, crenças e valores distintos. Ou seja, as pressões impostas à universidade devido à abertura econômica e a consequente orientação das políticas de Ciência e Tecnologia, voltadas à inovação e ao aumento da competitividade, acarretam numa mudança de comportamento e revelam uma série de conflitos (CASTRO, 2011). As próximas duas subseções detalham alguns desses paradoxos imbuídos no contexto da institucionalização do paradigma da Universidade Empreendedora.

#### 4.2.4.1 A “marketização” e a capitalização do conhecimento manifestos no cotidiano do Instituto Federal de Ensino

A chamada terceira missão, que amplia as funções sociais da universidade e, conseqüentemente, imputa à mesma, parte da responsabilidade pelo desenvolvimento econômico regional, requer uma mudança sistemática de comportamento e uma maior abertura à cooperação com o mercado (ETZKOWITZ; LEYDESDORFF, 2000; ETZKOWITZ, 2013). Neste sentido, na economia baseada no conhecimento, esse passa a ser considerado um “ativo” e o seu uso passa ter uma concepção empreendedora.

Essa concepção empreendedora, por seu turno, pôde ser evidenciada nos relatos dos docentes e gestores do Instituto Federal de Ensino, uma vez que estão envoltos de termos mercadológicos. No quadro 6 é possível observar como essa concepção empreendedora foi conformada e está intrínseca aos serviços prestados à sociedade, enquanto atividades empreendedoras (ELZINGA, 2010). Palavras atribuídas ao universo mercadológico como produtos, marketing, concorrência, clientela, mercado e competitividade são expressas de forma natural e associadas às funções sociais da universidade no paradigma empreendedor.

Essa mudança de comportamento da universidade parece estar associada, em parte, às transformações provocadas pelo efeito da NPM nos diversos países. No Brasil, a reforma gerencial induziu a universidade a buscar novas formas de financiamento. Houve a chamada “marketização” do ensino e da pesquisa, ou seja, a universidade passou a “comoditizar” pacotes de treinamentos e resultados de pesquisa (ELZINGA, 2010), para captar recursos financeiros em outras fontes públicas ou privadas, com o intuito de melhorar a qualidade para enfrentar a competitividade global (CASTRO, 2011).

Quadro 6 - Termos mercadológicos manifestados nos relatos dos entrevistados

(continua)

Termos Mercadológicos	Evidências
<b>Marketing com visão social e de internacionalização</b>	<p>A missão da instituição inclui ações empreendedoras em termos sociais mais amplos(ETZKOWITZ, 2013).</p> <p><b>Stakeholder 8</b> - O nome do [Instituto Federal de Ensino] que vai para fora do país e para as empresas, é um marketing incrível e a gente tem que saber trabalhar isso para atrair mais empresas.</p> <p><b>Stakeholder 9</b> - A gente consegue expandir o nome da instituição além do Brasil porque nossos alunos estão indo para Cingapura e para uma empresa que é internacional. Então a gente acaba expandindo [a instituição] além do Espírito Santo e do Brasil, porque alunos nossos estão fora do país.</p> <p><b>Stakeholder 17</b> – O [Instituto Federal de Ensino] quer que os alunos deles cresçam também, e divulgue o nome da escola.</p>
<b>Concorrência, clientela e produto</b>	<p>Algumas atitudes são orientadas para se igualar ou tornar superior ao concorrente, atender a clientela e prospectar novos clientes para a formação de parceria. Capitalizando o conhecimento mediante a “venda” de produtos e serviços desenvolvidos pelas atividades empreendedoras (PHILPOTT et al., 2011).</p> <p><b>Stakeholder 8</b>- a gente está cada vez mais se aproximando de todo potencial do concorrente [...], então a gente está inclusive até mexendo em mercados deles. Mas a ideia não é fazer uma concorrência, [...], para que a gente possa brigar pelo o nosso próprio espaço e dar condição de atender a clientela que precisa da gente.</p> <p><b>Stakeholder 6</b> - Ou as empresas veem a gente como referência, ou a gente prospecta junto a sindicatos, a órgãos de classe, a federação das indústrias, fazendo a exposição dos nossos produtos, nos mostrando como produtor de mão de obra para atender o setor metalomecânico.</p>
<b>Competitividade</b>	<p>Orientação para ações competitivas (DOSSA; SEGATTO, 2010; STAL; FUJINO, 2005) com o intuito de obter maior visibilidade e aumentar a verba destinada à pesquisa e extensão.</p> <p><b>Stakeholder 8</b> - O Espírito Santo é muito pobre em termos de ensino federal, de universidade pública. Você vai para os outros estados, São Paulo, Rio, Minas Gerais, [...]. A partir do momento em que se tem mais universidades e programas de pós-graduação, se cria certa competição para manter a qualidade. [...]. Isso acaba fazendo a universidade a tomar uma ação competitiva, aumentar a qualidade de ensino, projetos e pesquisa.</p> <p><b>Stakeholder 21</b> - A intenção do [Instituto Federal de Ensino] é construir mão de obra de qualidade para o mercado de trabalho, e logicamente ter maior visibilidade com esses alunos.</p>
<b>Reconhecimento da marca/imagem como retorno do investimento</b>	<p>- Reconhecimento como forma de agregar valor para a sociedade. Gestão de reputação consciente (ELZINGA, 2010), ou seja, o reconhecimento da imagem é a moeda de troca, o retorno da capitalização do conhecimento para a sociedade.<b>Stakeholder 4</b> - Reconhecimento, não é porque você precisa dele, mas [...] porque a sociedade paga impostos e os impostos pagam nossos salários. Então o reconhecimento de que nós temos valor para sociedade é o primeiro deles. <b>Stakeholder 16</b>– O [Instituto Federal de Ensino] está visando retorno também, mas de outra maneira [...]. Promoveu muito o nome da instituição fazendo essa transferência de conhecimento.</p>

(conclusão)

Termos Mercadológicos	Evidências
<b>Capitalização do conhecimento pela possibilidade de comercialização de treinamentos e incubação de projetos em empresas/start-ups</b>	<p>- Oportunidade de criar pacotes de treinamentos em tecnologia naval e empresa do tipo <i>start-up</i> para encubar projetos no sentido de desenvolver soluções tecnológicas para o banco de problemas identificados no Estaleiro (ETZKOWITZ; LEYDESDORFF, 1998; ETZKOWITZ, 2013).</p> <p><b>Stakeholder 1</b> - A ideia é justamente essa, de estar em parceria constante com o Estaleiro pra que a gente consiga trazer algumas situações-problema e possa se desenvolver em termos de inovação tecnológica. Propor soluções aqui no nosso <i>campus</i>, podendo surgir, até, uma empresa para isso.</p> <p><b>Stakeholder 4</b> - Eles estão pagando para o [Instituto Politécnico Internacional], se eles quiserem fazer aqui, eles vão pagar para o [Instituto Federal de Ensino] porque está formando para uma empresa e não para um mercado. É totalmente diferente. Se a empresa precisar e falar vamos treinar esse grupo, ela paga pelo grupo, que é mais realista hoje no mercado. Então eu fecho um pacote pra eles.</p>

Fonte: Autora, com base nos dados primários.

O *stakeholder 4* adverte que, no Brasil, em tempos de crise econômica, a educação é uma das áreas mais atingidas. Geralmente, ocorre a redução do orçamento público, afetando consequentemente a extensão e a pesquisa nas universidades públicas. Desta forma, as atividades empreendedoras passam a ser alternativas para o financiamento de novos projetos de pesquisa e extensão, como também passam a ser uma opção para dar continuidade aos objetivos estratégicos definidos, atingindo os resultados institucionais previstos no mapa estratégico.

De acordo com o estudo de Castro (2011, p. 557), as influências, norte-americana e europeia, do Modo II de produção de conhecimento podem ser observadas nas políticas de Ciência e Tecnologia brasileira a partir da década de 1990 e, por conseguinte a institucionalização do paradigma empreendedor da forma *top-down* pela alta gestão (incluindo o Ministério da Ciência e Tecnologia, o Ministério da Educação, as agências de fomento, etc.), que tem pressionado as universidades a direcionar sua produção acadêmica para a inovação, transformando as universidades “em modernas organizações prestadoras de serviços aos governos e (ou) mercados”.

Todavia, observa-se um ponto positivo nessa mudança de paradigma: a interiorização da rede federal de ensino (CASTRO, 2011). No caso do Instituto Federal de Ensino, a interiorização é uma possibilidade de intervenção na realidade social das demais regiões do Estado, visto que o interior do Estado “é um Brasil diferente do Brasil das capitais” (*stakeholder 1*). Além disso, o modelo de interiorização do ensino federal é sensível aos arranjos produtivos locais e a vocação

das localidades, logo, a qualificação da mão de obra também se torna um importante atrativo para a industrialização. Esse ciclo virtuoso, por sua vez, permite a descentralização do desenvolvimento econômico e social, podendo ser uma via para a inovação.

Neste sentido, a interiorização confere outra conotação de empreendedorismo no modelo institucional adotado pelo Instituto Federal de Ensino, tendo em vista que seu plano de desenvolvimento institucional é atinente à emancipação da sociedade local, de acordo com as peculiaridades distintas de cada região, situando as ações no contexto socioeconômico e cultural. Além disso, a postura empreendedora dos docentes e gestores possui uma orientação social (OLIVEIRA, 2004) e humanizada, preocupada com as transformações do sujeito e do entorno. Embora em muitos aspectos o empreendedorismo esteja mais próximo da visão de mercado, neste caso desvia-se um pouco do empreendedorismo reificado, comumente encontrado na literatura.

#### 4.2.4.2 Os conflitos de interesses no contexto da universidade empreendedora

A terceira missão, ao passo que transforma o conhecimento num ativo negociável, ainda se apresenta como uma rota polêmica em grande parte das instituições de ensino brasileiras. Neste campo encontram-se docentes que assumem correntes teóricas e ideológicas distintas. Essas posições antagônicas, por sua vez, criam uma forte divisão: algumas são as controvérsias entre os que prezam pelo paradigma tradicional de ensino e pesquisa; outras apoiam a frente empreendedora, na direção da pesquisa aplicada e na maior conversação com o mercado, com o governo e com a sociedade civil (ETZKOWITZ, 2013; TODEVA, 2013).

O movimento em direção ao paradigma empreendedor é extenso, sendo preciso superar alguns obstáculos e desafios impostos ao instituir o modelo de Universidade Empreendedora. Embora a gestão ainda encontre resistência à implementação do modelo institucional em algumas unidades, o empreendedorismo foi considerado o movimento que direcionou o mapa estratégico do Instituto. Para o *stakeholder* 4, “este é o movimento mais importante do Instituto, com todos os conflitos de interesse, dificuldades, mentalidades e comportamentos avessos ao empreendedorismo muitas vezes”.



Essa visão então a gente conseguiu modelar, [...] mas eu sempre dialoguei. Para mudar o currículo você tem que fazer todo um trabalho de mobilização, de persuasão do grupo de professores: “eu sempre fiz isso assim, por que vou mudar agora?”. Então, é uma discussão complexa.

Isso demora um tempo e tem que ter uma determinação muito grande, tem que estar disposto a pagar um preço político e você tem que saber que vai mexer com um monte de interesses, professor é um ator social muito complexo, muito cheio de micro poderes, de vaidades etc. Eu enfrentei esse debate com muita firmeza, inclusive o debate ideológico (*stakeholder 4*).

O Instituto Federal de Ensino tem enfrentado alguns desafios por aderir e instituir o modelo de Universidade Empreendedora. Identificou-se que a institucionalização do modelo não representa o conhecimento, por parte dos docentes e diretores, dos pressupostos do paradigma empreendedor. O *stakeholder 1* chegou a admitir: “sobre o empreendedorismo acadêmico, eu não sei o que que é isso. A gente não tem isso aqui”. Mesmo os que se sentem familiarizados com o paradigma empreendedor, questionam a forma *top down* pela qual o modelo foi instituído:

No início do ano passado é que as coisas começaram a surgir, aí que houve a obrigatoriedade, e assim, realmente a documentação da pesquisa e da extensão temos que cadastrar, então veio a ordem da reitoria. Às vezes, a gente fica por fora das decisões da reitoria, elas chegam de cima para baixo e pronto (*stakeholder 6*).

Ou seja, a forma *top-down*, como são instituídas as ações pela Reitoria, gera certo desconforto aos docentes de outras unidades, que desconhecem o motivo pelo qual as ações estão sendo impostas. Essa forma apresenta algumas limitações e sofre resistência dos docentes e diretores de algumas unidades. Mathieu e outros (2008) advertem que a implementação do modelo de Universidade Empreendedora, de forma *top-down* na instituição como um todo, força as unidades a encaixarem-se num suposto padrão sem criar, de fato, uma cultura empreendedora. No entanto, a Reitoria também sofre as consequências das ações *top-down* das instâncias superiores. Trata-se de um efeito cascata, que advém das políticas públicas de Ciência e Tecnologia, orientadas ao ideário da Universidade Empreendedora (ARMBRUSTER, 2008).

Ademais, o Instituto Federal de Ensino advém de uma escola secular e, por mais que possua um plano de desenvolvimento institucional e um mapa estratégico que norteiam as ações das unidades, ainda há uma distância para alcançar a homogeneidade entre elas. Portanto, essa resistência à mudança de paradigma deve-se, em parte, ao fato do Instituto se originar de uma escola “de jovens titãs, totalmente tradicional e tecnicista” (*stakeholder 6*). Desta forma, na concepção do *stakeholder 6*, para alguns docentes e gestores “a ficha só cai aos poucos de que

não é mais um Centro Federal Tecnológico, mas sim um Instituto Federal. E que o papel do Instituto Federal vai muito além do que formar técnicos, é atuar no ensino, na pesquisa e na extensão em todos os ângulos”.

Assim, embora haja a intenção da gestão uniformizar as ações nas unidades, a união de várias escolas técnicas, ao longo dos anos, com as suas respectivas histórias e especificidades, confere algumas contradições e conflitos de interesse na adoção do modelo empreendedor. O *stakeholder* 4 afirma que

Mesmo tendo esse aspecto monolítico, não pense que todos os *campi* são iguais, porque não são, cada um tem uma história totalmente diferente, uma realidade diferente, um perfil de atuação diferente e aí a gente vai lidando com essas diferentes realidades.

Alguns conflitos de interesse permeiam o modelo institucional de Universidade Empreendedora. No caso estudado, há divergência quanto à melhor forma de socializar a transferência de conhecimento. De um lado, alguns professores defendem que a transferência de conhecimento proposta no protocolo de intenções não é coerente com o mercado de trabalho e deve enquadrar-se nas atividades de ensino e extensão, a serem oferecidas gratuitamente pelo Instituto Federal de Ensino.

Eu pensaria num curso técnico. No nível de ensino superior como disciplinas optativas como ênfases, mas não a abertura de um curso superior [...]. Porque você tem que pensar na questão do mercado de trabalho. Com um diploma de técnico em construção naval, não conseguiu passar na dinâmica da empresa, e aí? Perdeu o curso técnico (*stakeholder* 9).

É muito mais simples fazer um curso de Extensão aqui dentro sem passar por Reitoria, sem burocracia. E a gente consegue fazer, a gente está aqui para fazer isso, isso é Extensão. Só que é tão complicado às vezes burocraticamente, falando internamente, que as pessoas desistem no meio do caminho. Vou dar um exemplo, [...] poderia se fazer um curso de graça – “a gente está aqui para fazer o curso de graça” e eu dei a ideia de fazer o curso de graça. Só que qual foi a resposta? “Não, mas a gente tem que fazer pela Fundação, vamos fazer pela Fundação porque aí as pessoas pagam para fazer o curso (*stakeholder* 11).

De outro lado, alguns professores e gestores defendem a ideia de que a transferência de conhecimento, por meio de um curso de formação industrial a ser oferecido pelo Instituto Federal de Ensino, deve ser inicialmente um produto empacotado para o Estaleiro. O argumento central é simples: do mesmo modo que o Estaleiro contrata o Instituto Politécnico Internacional para oferecer a formação em tecnologia para construção naval. Para os *stakeholders* 4, 9 e 11, não há como prever um curso específico em construção naval, se não houver o desenvolvimento

de um arranjo produtivo local em construção naval, que confira ao município a demanda pública para essa formação.

A oferta pública é para a sociedade e não para uma empresa. O que não quer dizer que a gente não possa atender a uma empresa, mas aí nós vamos tratar de uma forma diferente. A gente atende, a gente monta um grupo, a empresa paga aquela oferta especializada, dirigida para as suas necessidades ok? Mas isso custa para o [Instituto Federal de Ensino] (*stakeholder 4*).

As vertentes que podem ser desenvolvidas seriam um curso técnico na área de naval, ou uma ênfase naval na área de mecânica, ou um curso de pós-graduação em engenharia naval. Então essas vertentes estão sendo estudadas. Eu, por acaso, já fiz alguns projetos de ambos os casos e infelizmente nós ainda não temos tempo de maturação suficiente para isso[...]. Não é a gente criar o curso de graça para eles. A gente não vai montar um curso para uma empresa, a gente tem que investir no mercado como um todo. Essa certeza do funcionamento de todo o sistema, entendeu? A gente não pode direcionar um curso somente para as necessidades de uma empresa (*stakeholder 7*).

Outro conflito de interesses refere-se à dicotomia individual/coletivo que transcende as fronteiras da universidade. Para *stakeholder 11*, essa dicotomia ainda é inerente ao setor público:

A questão do interesse é um problema do setor público em geral. O interesse público leva uma pitadinha do interesse particular de alguns. Então, eu acho que está errado. Eu estava conversando com outro professor como te falei “me diz o que você precisa que a gente vai fazer” – essa é a nossa vontade! Só que hoje eu não consigo fazer [o treinamento gratuito na forma de extensão], porque para fazer isso eu tenho que ir lá na Reitoria primeiro, falar com alguém para esse alguém vir falar com a menina aqui [...]. Olha a volta que a gente faz, eu não consigo chegar aqui, ou seja, para fazer isso eu tenho que andar 100 km, pedir a bênção de alguém lá. No meio do caminho uma informação se perdeu, no meio do caminho o interesse não é a pesquisa e sim promover o próprio nome (*stakeholder 11*).

Na minha avaliação, algumas pessoas têm interesses além do desenvolvimento da comunidade, além do desenvolvimento do local. As pessoas têm inúmeros interesses, sejam eles políticos, financeiros e afins, mas elas têm interesses que vão além do interesse público. Então, a gente acaba esbarrando em dificuldades, que aí é o interesse de as coisas não andem. A gente esbarra, por exemplo, em alguns interesses políticos e pessoais, em nível de Reitoria. O problema são interesses pessoais conflitantes com interesses coletivos (*stakeholder 11*).

O conflito de interesses entre os docentes e os gestores do Instituto Federal de Ensino geralmente ocasiona a resistência às mudanças (PECI *et al.*, 2012). Dagnino (2003) já denunciava as consequências da adoção do estilo “*laissez-faire*” no Brasil, face à aproximação de um modelo institucional *top-down* e o distanciamento de um processo participativo de decisão quanto às formas de fomento, linhas de pesquisa, etc.

Esse ambiente envolto de conflitos e antagonismos parece ser comum no universo acadêmico. Alguns autores apontam que a mudança de paradigma deve ser introduzida de forma

equilibrada, ou seja, de modo que a universidade concilie as suas funções sociais de ensino e pesquisa com as atividades empreendedoras (DZISAH, 2010; PHILPOTT *et al.*, 2011). Ranga e Etzkowitz (2013) admitem ser comum na literatura a existência de conflitos de interesses, deste modo, os autores sugerem a colaboração e a moderação dos conflitos em uma relação tríade, como o caminho para transformá-los em convergência de interesses.

Não obstante, no contexto atual, parece ser incoerente a universidade distanciar-se totalmente do paradigma empreendedor. No mundo globalizado é preponderante para universidades e suas unidades manter a conexão dos alunos com o ambiente externo e a associação de ideias e do discurso acadêmico aos problemas do mundo real (DZISAH, 2010). De acordo com o Dzisah (2010), há uma tendência de as relações entre universidade-empresa-governo migrarem do nível nacional para o global. Neste sentido, ainda que haja conflitos de interesse, o Instituto Federal de Ensino parece estar seguindo a cartilha, enquanto agente promotor da inovação, participando ativamente de uma série de iniciativas empreendedoras, dentre elas compor uma base de conhecimento com problemas da indústria e buscar parcerias com empresas globais para promover ações relacionadas à pesquisa aplicada.

#### 4.3 A GOVERNANÇA COLABORATIVA NA RELAÇÃO UNIVERSIDADE-EMPRESA-GOVERNO

A colaboração pressupõe a relação entre atores sociais distintos: o governo, a universidade, o mercado, o terceiro setor e a sociedade civil organizada para a resolução de questões sociais complexas. Neste sentido, na literatura sobre a governança colaborativa, o governo é considerado um ator importante, mas não o protagonista da relação (CROSBY; BRYSON, 2010). A governança colaborativa diferencia-se da governança pública por distanciar-se da *accountability* e aproximar-se do processo colaborativo, no sentido de compreender como os diversos atores sociais envolvidos articulam-se, independentemente, de quem esteja capitaneando a colaboração.

No caso estudado, a colaboração entre o Instituto Federal de Ensino, o Estaleiro e o Governo do Estado foi estabelecida com a seguinte finalidade: promover a transferência de conhecimento em tecnologia naval e oceânica pelo Programa de Cooperação Educacional. Para analisar esta

colaboração atentando-se aos aspectos micro das inter-relações entre a universidade, a empresa e o governo, foi adotado o modelo de Ansell e Gash (2008), que analisa e testa uma série de variáveis que influenciam o processo colaborativo, no sentido de seguir (ou não) na direção do resultado almejado.

A análise do processo colaborativo que envolve o Programa de Cooperação Educacional desdobra-se nas seguintes subseções: (i) os antecedentes da parceria, que destaca as condições iniciais que influenciaram a formação da parceria para a criação e execução do programa; (ii) o processo colaborativo, considerando a influência da liderança e as implicações do *design* institucional da parceria; (iii) as dissonâncias identificadas na colaboração; e (iv) as pistas que estão orientando o curso do resultado do Programa.

#### **4.3.1 Os antecedentes da parceria**

Os fatos que antecederam a formação da parceria para o desenho e implementação do Programa de Cooperação Educacional foram relevantes para alinhar as condições iniciais que influenciaram o processo colaborativo. Entretanto, interessa saber nessa seção, como os *stakeholders* atuaram e articularam-se para que o referido Programa fosse formatado e implementado na prática. As condições iniciais, por conseguinte, possibilitam identificar, se o contexto é de cooperação ou conflito. Esse contexto é a pré-história que implica no nível de confiança inicial que, por consequência, influencia, ou não, a formação da parceria para a colaboração.

Para tanto, é preponderante identificar as assimetrias existentes entre os atores sociais (no que tange aos recursos, conhecimento e poder), se a pré-história que antecede a formação da parceria é de conflito ou cooperação, para constatar se houve incentivos ou restrições à formação da parceria (ANSELL; GASH, 2008).

#### 4.3.1.1 Pré-história de cooperação ou conflito?

O histórico de fatos que antecede a criação e implementação do Programa de Cooperação Educacional foi delineado, em grande parte, na seção anterior. A instalação de uma subsidiária de um Estaleiro de Cingapura ocorreu devido a um movimento, do governo federal, rumo à retomada da indústria naval brasileira. Esse contexto e a ampliação das relações bilaterais, entre Cingapura e Brasil, tornaram o cenário favorável para a prospecção, por parte da Agência Governamental de Negócios relacionados ao setor de construção naval e *offshore*.

A recíproca foi verdadeira, visto que o movimento também ocorreu na direção contrária, com a missão oficial do governador do Estado do Espírito Santo em Cingapura. Na ocasião da visita, o governador do Estado presenciou profissionais brasileiros, da Petrobrás, participando de cursos no Instituto Politécnico Internacional. De fato, a Petrobrás possui um Acordo de Cooperação, desde 2008, na área de pesquisa naval e *offshore* (BRASIL, 2014). Deste modo, o Instituto Politécnico Internacional possui experiência com acordos de cooperação técnica e demandas de qualificação do Brasil.

A Agência Governamental de Cingapura que, em 2008, estava prospectando oportunidades de investimentos no setor de óleo e gás, aproveitou o ensejo para conhecer o Instituto Federal de Ensino, por ser uma considerada uma instituição de excelência na formação técnica. Essa visita foi intermediada pela Secretaria de Desenvolvimento, que acessou o Pró-reitor de Extensão do Instituto. Após a assinatura do protocolo de intenções para a implementação da subsidiária do Estaleiro no território capixaba, essa relação passou a ser capitaneada pelo Pró-reitor de Extensão do Instituto e pelo Presidente da subsidiária do Estaleiro. A pró-atividade do Instituto Federal de Ensino foi ressaltada pelos *stakeholders* 24 e 25, sendo a disponibilidade imediata para cooperar na capacitação um diferencial para o Instituto.

Teve aquela missão do governador na época, que foi a Cingapura e esses contatos vingaram e vieram para cá. Isso então já nos chamou atenção. E isso depois, logo no início do ano 2008, eu já recebi outra delegação, essa já encaminhada pelo governo do Estado, pela Secretaria de Desenvolvimento. Aí recebi a visita do representante aqui no Brasil da agência do governo de Cingapura. Eles vieram, conversamos, falaram que talvez precisassem da nossa ajuda, porque estavam facilitando a instalação de uma empresa de Cingapura aqui, um estaleiro (*Stakeholder 4*).

O início da relação universidade-empresa-governo ocorreu de forma cooperada, os gestores se envolveram diretamente na formação da parceria. No início da formatação do Programa, o Pró-Reitor de Extensão fez uma visita técnica a Cingapura, a convite do presidente da subsidiária, e conheceu as instalações do Estaleiro e algumas escolas técnicas do país, dentre elas o Instituto Politécnico. O Estaleiro já possuía experiência em programas semelhantes nas demais subsidiárias. Logo, o desenho do formato brasileiro de transferência de conhecimento sofreu apenas ajustes relacionados ao modelo de cooperação proposto pelo Instituto, bem como se adequou às regras e a legislação brasileira.

Alguns fatores foram preponderantes para incentivar a formação da parceria e influenciaram positivamente a construção da confiança nesse início de relacionamento, conforme pode ser observado no quadro 7. Esses fatores incentivaram a formação da parceria para o desenho e implementação do Programa de Cooperação Educacional. Ressalta-se que, no início das negociações, foi estabelecida uma “relação personalista” entre a alta gestão do Estaleiro e do Instituto, conferindo uma proximidade que, segundo o *stakeholder 4*, “foi um facilitador no desenvolvimento da parceria”.

Quadro 7 - Fatores que evidenciam a pré-história de cooperação na formação da parceria

(continua)

Fatores que influenciaram a cooperação	Evidências
A cultura personalista - o modo brasileiro de se relacionar	Nós trabalhamos juntos. Eu acredito que a melhor forma de você conhecer alguém é trabalhar junto com alguém. É uma maneira de você saber como essas pessoas, que muitas vezes vem de outra cultura, como elas pensam, como elas agem e elas aprendem com a gente também[...]. A gente cooperou mesmo, a gente tinha uma aproximação grande [...]. Tinham algumas pessoas também estratégicas que ajudaram pessoas daqui, de relacionamentos de famílias conhecidas daqui, de grupos empresarias bem conhecidos, então tudo isso facilitou ( <i>stakeholder 4</i> ).
Percepção da gestão da subsidiária do Estaleiro sobre a relevância dos aspectos simbólicos nas relações com o governo, com o mercado e com a sociedade civil	Isso foi muita habilidade deles [da Presidência da subsidiária do Estaleiro] também de ter essa percepção de que era importante ter dirigentes retirados da comunidade local, e não simplesmente importar um monte de executivos para cá. E esses foram facilitadores que eles constituíram aqui ( <i>stakeholder 4</i> ).  É outra a relação que Cingapura tem com as instituições, o governo está dentro da empresa em Cingapura. Eu quero governo do meu lado, sindicato do meu lado, a gente tem que trabalhar junto porque isso vai trazer muito mais resultados. Eu acho isso muito bacana, [...] quem sabe a gente não consegue implementar isso aqui no Brasil e no estaleiro, vai ser muito positivo. Então, sem dúvida, essa é uma visão da experiência deles que tem dado certo e eles querem reproduzir isso aqui ( <i>stakeholder 12</i> ).

(continua)

Fatores que influenciaram a cooperação	Evidências
Liderança visionária como propulsora da concretização do programa	<p>[O gestor do Instituto] é um visionário, ele merece esses créditos porque ele brigou por esse Programa de Transferência de Tecnologia (<i>stakeholder 24</i>).</p> <p>Ele acreditou como visionário, que seria possível [...]. Ele moveu montanhas, brigou contra muitos para que isso se tornasse realidade. Tinha muita gente que não acreditava no começo, mas o programa se tornou realidade (<i>stakeholder 5</i>).</p> <p>Grande parte do que a gente tem hoje e conseguiu construir foi por causa do [gestor do Instituto]. Ele é um cara sonhador e ele queria muito trazer essa possibilidade de desenvolvimento pelo [Instituto Federal de Ensino]. Esse programa teve [gestor do Instituto] como idealizador e sonhador, porque num projeto como esse se você não sonhar você não dá o pontapé inicial... Ele foi a Cingapura, quando eu cheguei, eles já estavam alinhavados. [...] A gente deve muito a essa visão de futuro que o ele teve (<i>stakeholder 12</i>).</p>
Reciprocidade e Pró-atividade nas ações	<p>Em 2009 elas [as conversas] foram caminhando com a agência de relacionamento do governo de Cingapura. E eu falei: “Ok, estamos à disposição e assim que vocês quiserem aprofundar e detalhar é só nos chamar”. Aí, no final do ano, finalizando 2009, tiramos férias em janeiro e recebo uma ligação da secretária do [Presidente da Subsidiária] e fala assim: “[do Presidente da Subsidiária] está indo para Cingapura em tal dia, ainda em janeiro, e ele quer que você vá com ele. Ele quer tratar da negociação para treinar o pessoal do estaleiro e tal”. E eu falei: “Tá bom, pode falar que eu vou com ele”. Rapidamente entrei com processo suspendendo férias e organizei tudo muito rápido (<i>stakeholder 4</i>).</p> <p>A empresa também tinha uma pró-atividade muito grande, pois ela sabia o que ela queria e tinha um tempo para resolver as coisas. De fato esse tempo se estendeu mais do que a gente imaginava porque os cronogramas da empresa foram atrasando aqui no Brasil, aí entrou o licenciamento que demorou mais do que eles esperavam e uma série de questões (<i>stakeholder 5</i>).</p>
O tempo é a contingência necessária para a construção da maturidade e o estabelecimento da confiança	<p>Foi longo o processo, de elaborar o documento, tinha o dificultador das traduções no meio do caminho [...]. A gente teve paciência e trabalhamos sem açodamento, a gente deu um passo todo dia e fomos em frente. Até a hora que assinamos e começamos a executar, então acho que foi um tempo de maturação que permitiu o estabelecimento da confiança (<i>stakeholder 4</i>).</p> <p>Mas aí até isso se desenhar demorou um tempo, ninguém acreditava. A gente sabia que era verdade, eu participei de várias reuniões – na [Secretaria de Desenvolvimento], com o pessoal do [Estaleiro], com o pessoal do governo do Estado, com a Pró-Reitoria de Extensão e o nosso <i>campus</i>, que seria a base deles, já estava definido. Então quer dizer, isto para mim estava muito claro, porque eu acompanhei desde o começo. Mas, para a sociedade, até sair foi muito difícil, foi um parto. Só que um parto que deu certo (<i>stakeholder 5</i>).</p>



(conclusão)

Fatores que influenciaram a cooperação	Evidências
O modelo institucional do Instituto orientado às relações de Mercado	<p>É uma longa história que tem motivos para acontecer [...]. Então, você veja que na década de 1970 quando a companhia siderúrgica estava se instalando, procuraram a quem? Procuraram a nós [...]. Montamos o curso, começamos a atender a demanda do parque siderúrgico que estava se instalando aqui. Hoje, a gente continua há quase 30 anos depois formando engenheiro metalúrgico, técnico em metalurgia, mestre em engenharia metalúrgica de materiais [...]. Isso foi gerando uma competência que tem um relacionamento intenso com a indústria (<i>stakeholder 5</i>).</p> <p>Estamos preparados para formar parcerias tanto com o Estado quanto com o mercado, lembrando que não é só na área naval, mas nós estamos indo para a área de petróleo e gás, e agora mais recente nós assinamos um convenio na área de rochas ornamentais (<i>stakeholder 1</i>).</p>
Convergência de interesses políticos e institucionais	<p>É a conjunção da política de conteúdo local com a estratégia de povoamento do empreendimento e a disponibilidade força de trabalho qualificada. Em Cingapura isso também já era terreno fértil, porque o [Presidente do grupo de Cingapura] acredita muito nesse projeto, a gente trata esse projeto como se fosse à menina dos olhos. Como é que a gente povoaria um empreendimento como esse? O projeto de <i>trainees</i> e técnicos é um dos sustentáculos da nossa estratégia de povoamento (<i>stakeholder 12</i>).</p>
O Instituto Federal de Ensino é referência nacional de capacitação da força de trabalho	<p>Então, como o [Instituto] é onde o aluno tem uma qualidade boa de ensino tanto a nível médio como técnico, o que para a empresa é bom porque levando para outra instituição já sai com a garantia de que aqueles alunos vão dar conta do estudo em outro local, já tem uma base boa (<i>stakeholder 9</i>).</p> <p>A gente pode competir com qualquer lugar do mundo. Nosso aluno pode ser preparado para isso e está preparado para isso. Basta ter oportunidade. Acho que a gente vai conseguir um [Instituto] melhor não só não só na parte naval, mas também na parte metalmecânica, na parte elétrica, em todas as especialidades (<i>Stakeholder 24</i>).</p>
O programa é estratégico politicamente para provar à sociedade que o empreendimento será bom para todos	<p>Há uma questão política por trás disso também. Por exemplo, uma empresa do porte [do Estaleiro] vai se instalar [...] num estado que não tem nada de indústria naval? Então, politicamente seria interessante o governo mostrar para a sociedade que essa instalação dessa empresa vai ser boa pra todo mundo (<i>stakeholder 10</i>).</p> <p>O fato de nós estarmos inseridos nesse projeto e outras universidades não é uma escolha política do ponto de vista da estratégia de inserção social da organização (<i>stakeholder 4</i>).</p>
Oportunidade de ter acesso a uma formação internacional e se tornar um Instituto de classe mundial	<p>Eu acho que os treinamentos que os professores recebem, isso aí é indiscutível, é muito bom, na minha visão. Eu como eu já tinha formação na área, o que me agregou muito - para todo mundo eu falo isso - é na questão de ensino. Ir à outra instituição de ensino fora do país e olhar como eles enxergam o ensino, que é uma visão totalmente diferente de como a gente enxerga (<i>stakeholder 11</i>).</p> <p>Oportunidade de capacitar seus professores em um país super desenvolvido, com uma das referências em termos de educação no mundo. No final do Programa vão capacitar mais de 20 professores em uma Escola Politécnica que é vanguarda, com disciplinas e conteúdos muito aplicados na indústria naval, que é coisa que nós não temos na nossa região (<i>stakeholder 10</i>).</p>

Fonte: Autora, com base nos dados primários.

Esta comunhão de fatores, ou seja, esses antecedentes possibilitaram uma pré-história de cooperação entre os *stakeholders* e influenciaram positivamente o processo colaborativo. Ressalta-se que, em específico, na colaboração universidade-empresa-governo, cada *stakeholder* da parceria “é extremamente valioso, porque eles fornecem um conjunto único de habilidades e recursos” (ANDERSON; MICHAEL; PEIRCE, 2012, p. 18).

Observou-se, na análise desses fatores que influenciaram a cooperação, que fundamentalmente a relação personalista do Instituto com o Estaleiro, a atenção do Estaleiro aos aspectos simbólicos e culturais do Estado do Espírito Santo, a liderança visionária e a reciprocidade nesse momento inicial entre os *stakeholders* geraram o capital social e elevado grau de confiança (ANSELL; GASH, 2008). Essa conjuntura inicial configurou um ciclo virtuoso de colaboração (HUXHAM; VANGEN, 2004), mesmo não tendo sido identificado um alto nível de interdependência. A liderança visionária e os demais fatores, associados às baixas assimetrias influenciaram o processo colaborativo (CROSBY; BRYSON, 2010). Vale ressaltar que esses fatores despontaram na pesquisa, a despeito das assimetrias de conhecimento, poder e recursos, e serão identificados na próxima subseção, ao analisar as condições iniciais do Programa de Cooperação Educacional.

#### 4.3.1.2 Assimetria de recursos, poder e conhecimento

A assimetria existente entre os atores sociais numa colaboração refere-se ao poder, aos recursos e ao conhecimento de cada um dos atores que, ao iniciarem as conversações, pode apresentar alguns desequilíbrios que afetam a construção do consenso sobre o objetivo comum da colaboração e até mesmo gerar desconfiança entre as partes, ameaçando a formação da parceria (ANSELL; GASH, 2008; BRYSON; CROSBY; STONE, 2006; HUXHAM; VANGEN, 2004).

O desenho do Programa de Cooperação Educacional foi um processo coletivo, conforme preconizado por Ansell e Gash (2008). Houve uma série de fóruns para a definição e deliberação de regras, recursos, responsabilidades das partes, etc., que foram estabelecidos no Memorando de Entendimento, o instrumento jurídico do protocolo de intenções comumente utilizado para acordos de cooperação entre instituições acadêmicas. No entanto, a participação nesses fóruns

ficou restrita aos seguintes *stakeholders*: o Presidente, o Diretor de Relações Institucionais e o Gestor de RH do Estaleiro; o subsecretário de Desenvolvimento do Estado; o Pró-Reitor de Extensão, os diretores das unidades envolvidas inicialmente e os coordenadores do curso técnico de mecânica das respectivas unidades.

Esse processo coletivo também contou com alguns *stakeholders* indiretos, que foram os facilitadores do desenho do Programa. Dentre eles destaca-se o Gestor de RH do Estaleiro em Cingapura, que devido a sua experiência com acordos semelhantes em outros países apoiou na comparação e nivelamento das ementas de disciplinas do curso técnico brasileiro, em relação ao modelo cingapuriano. O diretor do Instituto Politécnico de Ensino, apoiou a composição das disciplinas e da imersão em inglês técnico para criar um módulo específico de treinamento para os alunos provenientes do intercâmbio. Ressalta-se que nesse processo houve a intermediação direta entre os *stakeholders* do Instituto e os *stakeholders* da Subsidiária e do Estaleiro em Cingapura. O governo do Estado foi representado pela Secretaria de Desenvolvimento e pela Secretaria de Tecnologia, Inovação e Trabalho atuando somente no acompanhamento das ações, consistindo, portanto, numa representatividade política e institucional.

Essas circunstâncias preconcebem, resumidamente, como o acordo de cooperação foi operacionalizado. Está claro no Memorando de Entendimento que o Instituto Politécnico Internacional é uma parte contratada pelo Estaleiro para prestar consultoria ao Instituto no desenvolvimento do currículo do curso, no nivelamento de inglês e no desenvolvimento de treinamentos técnicos aos alunos e professores. Posto isso, a assinatura do Instituto Politécnico Internacional, no Memorando de Entendimento, é pró-forma, ou seja, como geralmente é convencionado um acordo de cooperação. Na prática, parece que nem todas as cláusulas estão sendo levadas a cabo.

Em relação aos recursos, as relações de poder e ao conhecimento, foi possível identificar, por meio da análise documental e das entrevistas, alguns desequilíbrios na parceria. O poder e os recursos que o Estaleiro possui nesse Programa sobrepõem-se aos demais *stakeholders*, isso o legitima a definir grande parte das regras do jogo, o que posteriormente afetará a relação de confiança no processo colaborativo (ANSELL; GASH, 2008). O Estaleiro é detentor do principal conhecimento e recursos: *know-how* e investimento, ficando a cargo do governo somente o papel de regulação e intermediação, enquanto o Instituto Federal de Ensino é responsável inicialmente pelos recursos humanos e infraestrutura necessária para o processo seletivo. A transferência de conhecimento, por sua vez, é o resultado esperado ao término da

parceria e vai ocorrer pelo Brasil somente se o Instituto Federal de Ensino conseguir criar um curso em tecnologia de construção naval.

O quadro 8 apresenta a síntese das assimetrias de conhecimento, recurso e poder identificadas no caso estudado. De fato, o Estaleiro possui grande parte dos recursos e isso confere maior poder sobre o Programa, conforme a literatura sobre colaboração indica. No entanto, a infraestrutura de poder é dinâmica, ou seja, varia de acordo com o desenvolvimento da colaboração. Ademais, o poder também é exercido no nível micro, logo, os *stakeholders* que assumem o papel de gestores na parceria, fazem uso da sua posição para articularem-se estrategicamente e exercerem o poder, mesmo num contexto de aparente desvantagem (HUXHAM; VANGEN, 2004). Como é o caso do *stakeholder* 4:

Nessa negociação quem impôs os professores fui eu. Eu vou levar os nossos alunos para lá, só que aí qual seria a contrapartida do [Instituto]? [...] Eu sabia exatamente o que eu estava fazendo. Eu não busquei contrapartida financeira. Foi uma estratégia: como eu posso aprofundar a competência do [Instituto] como vetor de desenvolvimento local, nacional nessa tecnologia? Se eu conseguir levar *know-how* aos professores.

Quadro 8 - Assimetrias de conhecimento, poder e recursos no início da formação da parceria

(continua)

Assimetrias	Universidade	Empresa	Governo
Conhecimento	(+) Experiência em acordos de cooperação com o mercado e governo ( <i>stakeholders</i> 1, 4, 5). (+) Qualidade do ensino comparada ao nível internacional ( <i>stakeholders</i> 1, 4, 5, 12, 14). (+) Parceiro tecnológico para solução de problemas da subsidiária ( <i>stakeholders</i> 4, 5, 10, 12, 14). (+) Apoia a redução da curva de aprendizagem da Subsidiária ( <i>stakeholders</i> 4, 5, 12, 14). (+) Poderá oportunizar no futuro a transferência de conhecimento em construção naval no Brasil ( <i>stakeholders</i> 2, 4, 5, 10, 12, 14).	(+) Contratou uma instituição de referência mundial para capacitar brasileiros na construção naval ( <i>stakeholders</i> 4, 5, 6, 12, 13, 14). (+) Oportuniza o <i>know-how</i> aos alunos contratados como <i>trainees</i> ( <i>stakeholders</i> 4, 5, 12, 13, 14). (+) Indiretamente e de forma não intencional, pode oferecer uma oportunidade de retomada da indústria naval brasileira ( <i>stakeholders</i> 4, 5, 10).	(-) Não contribuiu com nenhuma forma de conhecimento ou recurso. [...] Ele aglutinou todo mundo ( <i>stakeholder</i> 12).

(conclusão)

Assimetrias	Universidade	Empresa	Governo
Poder	<p>(+) Instituição de referência nacional, que forma os alunos mais capacitados para participar do programa (<i>stakeholders</i> 1, 2, 5, 6, 8, 10, 12, 14).</p> <p>(+) Poder de barganha - a inclusão dos professores com critérios de seleção próprios, por não cobrar pelos serviços prestados na criação e implementação do programa (<i>stakeholder</i> 4, 5, 12).</p> <p>(-) Não conseguiu incluir os professores na passagem de <i>know-how</i> no Estaleiro (<i>stakeholder</i> 2, 4, 9, 12).</p> <p>(-) Acatou a decisão do Estaleiro em não oferecer o treinamento em inglês aos professores, embora estivesse previsto no Memorando de Entendimento (<i>stakeholder</i> 4, 9).</p>	<p>(+) Por deter a maior parte dos recursos, é responsável pela organização e estruturação do programa de cooperação (<i>stakeholder</i> 12, 13).</p> <p>(+) Maior poder de deliberação no programa (<i>stakeholder</i> 4, 12).</p> <p>(-) Não define os critérios de seleção dos professores que participam do programa (<i>stakeholders</i> 1, 4, 5).</p> <p>(-) O acordo é um protocolo de intenções, não há obrigatoriedade direta das partes no cumprimento de todas as cláusulas do Memorando de Entendimento (<i>stakeholders</i> 2, 3, 4, 7).</p>	<p>(+) Política de conteúdo local (<i>stakeholders</i> 1, 4, 5, 12, 14, 24).</p> <p>(+) Intermediou a relação universidade-empresa (<i>stakeholders</i> 4, 5, 12, 25, 25).</p> <p>(+) As questões sociais relacionadas principalmente à empregabilidade da mão de obra local foram imputadas no licenciamento ambiental, em contrapartida ao território disponibilizado (<i>stakeholder</i> 24).</p> <p>(-) Devido a burocracia que envolve esse tipo de relação, preferiu abster-se da participação ativa. Não deliberou sobre a formatação do programa (<i>stakeholders</i> 4, 24, 25).</p>
Recursos	<p>(+) Forma e mobiliza alunos altamente capacitados, as instalações e recursos humanos para apoiar o processo seletivo (<i>stakeholders</i> 1, 2, 4, 5, 11, 10).</p> <p>(+) Disponibiliza os professores para participar do intercâmbio (<i>stakeholders</i> 1, 2, 4, 5, 11, 10).</p> <p>(-) Não possui recursos para oferecer aos professores a imersão no inglês técnico e a transferência de <i>know-how</i> de Cingapura. Conta somente com a infraestrutura própria (<i>stakeholders</i> 3, 8, 9).</p>	<p>(+) É responsável pelo investimento de cerca de R\$ 4 milhões para subsidiar o programa (<i>stakeholders</i> 2, 4, 5, 10, 12, 13).</p> <p>(+) Oferece todo o suporte em Cingapura para os alunos e professores (<i>stakeholders</i> 2, 4, 5, 10, 12, 13).</p> <p>(+) O lucro em troca de um legado, o retorno é redução da curva de aprendizagem (<i>stakeholders</i> 2, 4, 5, 14). Quanto tempo e dinheiro custaria ao Brasil importar a alta tecnologia envolvida na construção de sondas pré-sal? (<i>stakeholder</i> 14).</p>	<p>(+) O governo oferece o território como moeda de troca pela implementação da indústria naval e empregabilidade (<i>stakeholders</i> 4, 12, 24).</p> <p>(-) O Estado é deficiente em profissionais qualificados na construção naval (<i>stakeholders</i> 1, 4, 12, 13, 14, 24, 25).</p>

Fonte: Autora, com base nos dados primários.

Muito embora a estratégia do Pró-reitor de Extensão do Instituto pretendesse abarcar o curso de inglês técnico no Instituto Politécnico Internacional e o estágio no Estaleiro para a absorção de *know-how* para os professores, na prática, isso não ocorreu. Apesar de estar previsto, no segundo objetivo do Memorando de Entendimento, houve a discordância do Estaleiro em oferecer aos professores a formação em inglês técnico. Tampouco, houve a deliberação em favor do acesso dos professores ao Estaleiro de Cingapura para o treinamento *in loco*.

A estrutura de uma colaboração intersetorial não só é dinâmica e influenciada pelo contexto e por fatores ambientais (BRYSON; CROSBY; STONE, 2006), como também pode impactar nos desequilíbrios de poder e recursos (ANSELL; GASH, 2008). Estes desequilíbrios, por sua vez, podem acarretar na manipulação do processo de governança colaborativa por *stakeholders* mais fortes (BRYSON; CROSBY; STONE, 2006). Deste modo, o Instituto não teve representatividade suficiente para sustentar suas reivindicações na participação e foi cerceado pelo Estaleiro, que é o *stakeholder* mais forte da relação (ANSELL; GASH, 2008). O Estaleiro alterou arbitrariamente um objetivo do Memorando de Entendimento, ao presumir que os professores, pela formação e experiência, deveriam possuir fluência na língua inglesa. O Instituto Federal de Ensino não questionou a suposição do Estaleiro, acatou a mudança e minimizou a questão. De acordo com o *stakeholder* 4, esse acordo:

É um protocolo de intenções e essa é uma intenção que a gente não conseguiu efetivar. Só que eu desde cedo alerto os professores, olha, quem quiser fazer esse tipo de participação em intercambio vai estudar inglês e hoje o [Instituto Federal de Ensino] tem um monte de ofertas, a gente aplica TOEFL, TOIEC.

Esses desequilíbrios de poder, no entanto, foram pontuais. Ao perseguir os fatores de incentivo e as assimetrias da colaboração, percebeu-se que houve uma pré-história de cooperação. De acordo com grande parte dos *stakeholders*, não houve restrições à participação na parceria. O único fator conflitante que corroborou para o posicionamento firme do governo do Estado quanto a inclusão da dimensão social no licenciamento ambiental, foi em respeito às lições negativas de experiências anteriores. Ou seja, empreendimentos de grande porte, cujos licenciamentos ambientais não contemplaram no passado um programa de mitigação dos impactos sociais nas localidades em que foram instalados. Para a Secretaria de Desenvolvimento, o conteúdo local e a vertente social do licenciamento ambiental impulsionaram a mobilização do Estaleiro em direção à capacitação da mão de obra local. De acordo com o *stakeholder* 24:

Essas empresas entraram sem olhar para o território, só usando. Ao longo do tempo elas perceberam que tinham que olhar, então começaram a fazer interação com a comunidade local. A gente tentou catalisar essa coisa de que ela [a subsidiária do Estaleiro] já começasse olhando o que tinha de melhor no território e quando a gente fez o licenciamento, [...] a direção foi assim: a oportunidade primeiro tem que vir para quem está no território.

É fazer uma troca: você traz para cá o empreendimento, a implantação causa problemas no meio ambiente (imagina uma empresa grande). Você tem uma troca: eu estou abrindo mão de alguma coisa, da natureza intocada ou do pedaço do meu território, mas eu vou te dar oportunidade de se instalar no território e você tem que dar a oportunidade para o pessoal daqui. A gente tinha um modelo no Brasil de que a

empresa [...] provia as suas pessoas e trazia para cá, e absorção do território ia sendo lenta.

Na análise dos fatores que influenciaram a cooperação foram alcançados dois denominadores comuns na relação universidade-empresa-governo: o capital social e a legitimidade (interna/externa). A legitimidade interna e externa foram importantes para a criação de confiança na relação, posto que a legitimidade interna foi decorrente da aceitação do Programa pelos *stakeholders*, na medida em que ambos tomaram conhecimento e criaram um consenso sobre o propósito da transferência de conhecimento (CROSBY; BRYSON, 2010; CLARKE; FULLER, 2011).

Além disso, o reconhecimento da sociedade sobre o valor social do Programa, tanto para o Estaleiro, quanto para o governo do Estado foi uma forma de assegurar a legitimidade externa do empreendimento na região, junto à comunidade local e a sociedade como um todo. Para o governo, obter a legitimidade externa significa reconhecer os erros do passado e incluir as questões sociais, demandadas pela sociedade civil organizada, no licenciamento desse novo empreendimento e na construção do comprometimento do Estaleiro com o entorno (KISSLER; HEIDEMANN, 2006).

O Programa de Cooperação Educacional é, na verdade, um contrato relacional para a transferência de conhecimento, no qual se presume a reciprocidade, confiança e o capital social (TODEVA, 2013). A governança colaborativa atua na fronteira turva entre o público e o privado, na medida em que a responsabilidade pelas questões sociais é transferida e as pressões sociais são institucionalizadas (STOKER, 1998). Este contexto favoreceu a formação da parceria para o Programa de Cooperação Educacional. O conhecimento gerado nessa inter-relação, por conseguinte, incrementa o capital social na direção do desenvolvimento (AUSTIN; MCCAFFREY, 2002), que passa a ser um dos sustentáculos da subsidiária do Estaleiro para se obter o desempenho econômico e político efetivo.

O *stakeholder* 10 observa o interesse político por trás do Programa face a notoriedade o empreendimento para a sociedade, “a mídia inteira fica muito em cima disso aí”. Neste sentido, há uma intenção política das partes de que a sociedade considere o Programa de Cooperação Educacional como uma atitude positiva, uma forma de fazer um bem à sociedade (SELSKY; PARKER, 2005). Para a empresa, gerar capital social é uma possibilidade de promover a sua reputação, visto que esse Programa é parte integrante das ações de responsabilidade social.

A legitimidade e o capital social adquiridos ao longo das negociações para formatar o Programa de Cooperação Educacional, envolvendo os *stakeholders* da Secretaria de Desenvolvimento, do Instituto Federal de Ensino e da Subsidiária do Estaleiro, conferiram o nível de confiança inicial necessário para influenciar a colaboração. Ou seja, a efetivação da formação da parceria por meio do Memorando de Entendimento para a implementar o Programa de Cooperação Educacional (ANSELL; GASH, 2008; EMERSON; NABATCHI; BALOGH, 2012).

Observou-se, no modelo de Ansell e Gash (2008), que a legitimidade está associada somente ao *design* institucional, em termos de processo interno, não compreendendo a legitimidade externa nas demais variáveis. Ou seja, os autores consideram crítica apenas a legitimidade interna, que está atribuída ao conjunto de regras e protocolos do *design* institucional. De modo divergente ao pontuado pelos autores, no caso estudado as legitimidades interna e externa surgiram como um importante elemento para a construção de confiança inicial na variável condições iniciais.

Emerson, Nabatchi e Balogh (2012) fazem referência à legitimidade interna como um dos elementos que contribuem para a motivação compartilhada na colaboração, porém também deixam à margem a relevância da legitimidade externa. Deste modo, percebeu-se uma importante lacuna a ser investigada na perspectiva teórica da governança colaborativa. Prova disso é o estudo de Cabral, Dantas e Krane (2013), que recorreu ao modelo de governança de rede de Provan e Kennis (2008), para situar as implicações das legitimidades interna e externa no processo de colaboração entre instituições públicas, privadas e entidades locais, no planejamento e operação do carnaval de Salvador.

Ademais, consoante aos resultados de Ansell e Gash (2008), é importante destacar que o fator tempo foi uma contingência relevante para a construção da confiança. Conforme apontado pelos *stakeholders* 4 e 5, o longo período entre a concepção e a operacionalização do Programa foi fundamental para alcançar a maturidade na relação e estabelecer a confiança, a despeito da contingência interdependência que não se destacou na análise desse caso. As condições iniciais revelaram-se, portanto, favoráveis à formação da parceria para a criação do Programa de Cooperação Educacional, sendo que sua implementação será detalhada na subseção a seguir, pela condução do processo colaborativo.



### 4.3.2 O processo colaborativo

O modelo de Ansell e Gash (2008) apresenta um processo colaborativo cíclico, isto é, um processo iterativo cujas etapas da colaboração não necessariamente seguem uma ordem sequencial. Somam-se a isso, a influência da variável Liderança Facilitadora e as implicações do Design Institucional ou Desenho Institucional na dinâmica da colaboração, posto que são variáveis factíveis de constantes mudanças na colaboração em si, ou dos próprios *stakeholders*. Dada a relevância destas variáveis neste estudo, optou-se por destacá-las em relação às demais e inseri-las na subseção do processo colaborativo, tendo em vista que a Liderança Facilitadora e o Desenho Institucional estão diretamente imbricadas ao processo colaborativo e, ao serem analisadas em conjunto, ajudam a compreender os desdobramentos da parceria.

#### 4.3.2.1 A influência da liderança facilitadora


Como uma parceria envolve uma série de atores sociais, não se pode conceber que existe apenas a figura de um líder na colaboração. Inclusive, a liderança é mutável, podem existir ou coexistir várias lideranças, em múltiplos atores ou em um único ator social, elas ainda podem ser formais e informais, isto é, são instituídas ou simplesmente emergem ao longo da colaboração. Neste estudo, a liderança foi apontada pela maioria dos *stakeholders* como fundamental para a criação do Programa de Cooperação Educacional (ANSELL; GASH, 2008). Ao percorrer a trajetória da parceria e a implementação do Programa, foi possível identificar vários papéis de liderança, cada qual exercendo o seu perfil distintivo na relação, conforme pode ser observado no quadro 9.

Identificou-se a combinação de líderes com perfis patrocinadores e campeões no Programa de Cooperação Educacional. Segundo Crosby, Bryson e Stone (2010), há dois perfis de liderança necessários a uma colaboração de sucesso: os patrocinadores – que possuem autoridade formal, recursos financeiros e legitimidade; e os campeões – que trazem consigo o compromisso constante e a capacidade de estabelecer redes e autoridade informal. Para efeito de classificação, foi tomado por base os *stakeholders* entrevistados: o Pró-reitor de Extensão, o Subsecretário de Desenvolvimento, o Presidente do Grupo, a Gestora de RH da subsidiária como lideranças

legitimadas e autoridades formais sendo, portanto, os líderes patrocinadores. Já, o coordenador e a professora do Instituto (líderes informais), o coordenador de área da subsidiária e alguns *trainees* podem ser considerados exemplos de líderes campeões.

Como pode ser examinado no quadro 9, os resultados indicam uma aproximação entre os papéis e os perfis patrocinadores e campeões, isto é, alguns papéis são mais frequentes em lideranças patrocinadoras, enquanto outros são cotidianos para o líder campeão. Alguns papéis são comumente desempenhados pelos líderes patrocinadores como, por exemplo, a manutenção de regras, a mediação de conflitos e o suporte. Entretanto, como a colaboração é complexa, ambígua e de natureza dinâmica (HUXHAM; VANGEN, 2004), os líderes campeões, ao longo da parceria, podem tornar-se patrocinadores e vice-versa (BRYSON; CROSBY; STONE, 2010).

Quadro 9 - Perfis e papéis da liderança na colaboração

Papéis da liderança	Evidências	Perfil
Manutenção de regras (ANSELL; GASH, 2008)	Foi à gerente de RH, foi ela que sempre esteve com a gente nos monitorando, dando dicas, fazendo todo aquele tramite ( <i>stakeholder</i> 16). Nosso alicerce, nossa base, se não tiver eles para nos guiar no começo pelo menos, para nos passar informação, para traçar o nosso objetivo o curso se torna superficial demais ( <i>stakeholder</i> 18).	<b>Patrocinadores</b> (CROSBY; BRYSON, 2010)
Quem faz acontecer (HUXHAM; VANGEN, 2004)	É a liderança é que coloca todas as coisas de movimento ( <i>stakeholder</i> 24).	
Mediar a gestão de conflitos (ANSELL; GASH, 2008; MCGUIRE, 2006)	A gente briga muito porque a gente enxerga as coisas de maneira diferente, eles também, até a gente chegar no mesmo patamar é uma longa negociação ( <i>stakeholder</i> 12). Não temos que imaginar que é tudo uma relação maravilhosa. É uma relação real, com conflitos de interesses muitas vezes, com problemas que temos que intervir pra resolver. [...] Quando estoura algum problema, eles não vão procurar o Reitor, vão falar comigo. Aí eu tenho que dar um jeito de encaminhar a solução ( <i>stakeholder</i> 4).	
Suporte facilitador para mobilizar os stakeholders (HUXHAM; VANGEN, 2004)	Ele é uma pessoa viva, esperta para o que está acontecendo e fazendo apoio institucional, dando suporte ao nosso desenvolvimento, ajudando o [Estaleiro] e ajudando a gente mesmo a buscar formas de inovação ( <i>stakeholder</i> 7). Ela (gestora de RH) sempre tentou solucionar tudo para a gente mais rápido possível e de forma que a gente não fosse prejudicado de forma alguma ( <i>stakeholder</i> 16).	
Ser visionário (CROSBY; BRYSON, 2010)	Ele [gestor do Instituto] acreditou como visionário, que seria possível. Ele moveu montanhas, brigou contra muitos pra que isso se tornasse realidade. Tinha muita gente que não acreditava no começo, mas se tornou realidade. O perfil visionário do [Pró-Reitor de Extensão] foi de fundamental importância ( <i>stakeholder</i> 5). Agora sem dúvida o papel do [Pró-Reitor de Extensão], que foi o cara que foi para Cingapura, correu, foi para o [Instituto Politécnico Internacional], [...] Então, assim, ele acreditou muito. O papel desse líder foi o de acreditar e sonhar ( <i>stakeholder</i> 12).	
Empoderamento (ANSELL; GASH, 2008)	E ele que fez esse <i>e-mail</i> da gente, da escola, os estudantes e o [Pró-reitor de Extensão] direto. Aí a gente mantinha esse contato direto com a [gestão da parceria], até resolverem os problemas ( <i>stakeholder</i> 20).	 <b>Campeões</b> (CROSBY; BRYSON, 2010)
Construir o consenso (ANSELL; GASH, 2008)	A gente teve alguns problemas lá, quando surgia algum tipo de empecilho ou problema a gente acionava [Pró-reitor de Extensão] sim para conversar ou para solucionar o problema, pedíamos uma mudança [...]. Eles ouviam a gente, a gente teve até reuniões com eles [Gestora de RH] e a gente entrava em consensos ( <i>stakeholder</i> 22).	
Abraçar a causa com altruísmo (SELSKY; PARKER, 2005)	Ela [Professora] comprou o projeto de uma forma incrível. Ela cuida e prepara os meninos. Quando vou para [a unidade], ela sempre nos recebe, interage com o [Instituto Politécnico Internacional] ( <i>stakeholder</i> 13). Ela ofereceu curso gratuito para a gente [...]. Aula de inglês? De graça? Só porque ela queria ajudar? Isso não é fácil de encontrar, ela queria ajudar! ( <i>stakeholder</i> 20).	

Fonte: Autora, com base nas entrevistas.

A liderança patrocinadora do Programa de Cooperação Educacional foi composta pelos idealizadores do projeto: o presidente do Grupo em Cingapura, o presidente da subsidiária no Brasil e o Pró-reitor de Extensão. Em específico, o presidente do Grupo e o Pró-reitor de Extensão são profissionais envolvidos diretamente com ações relacionadas à inovação e ao empreendedorismo acadêmico e compartilham alguns valores e atitudes condizentes com o paradigma empreendedor. Isto posto, depreende-se, então, que um dos fatores motivadores da formatação do programa para a transferência de conhecimento está relacionado às experiências desses gestores, em acordos semelhantes entre universidade-empresa. Segundo o *stakeholder* 12, além dos executivos terem sido responsáveis “por buscar o recurso” (são os financiadores do Programa), “eles também mostram o quanto isso é importante para eles”.

Por outro lado, um fato curioso identificado na análise foi o altruísmo presente em algumas lideranças, que emergiram ao longo do Programa. Essas lideranças não estavam diretamente envolvidas na parceria, mas compraram a ideia do Programa e abraçaram a causa em favor de terceiros. Isto é, na verdade, a liderança campeã, que se compromete com os objetivos da colaboração, articula-se informalmente e exerce certa autoridade (CROSBY; BRYSON; STONE, 2010). Neste estudo, em algumas ocasiões a liderança campeã trabalhou em conjunto com a liderança patrocinadora para formatar o modelo do Programa, como foi o caso de um coordenador que participou de inúmeras reuniões com os demais *stakeholders* e incentivou a participação dos alunos da sua unidade.

No decorrer do Programa, alguns líderes campeões, que surgiram, deram o suporte necessário aos *trainees* durante e após o intercâmbio. O coordenador do intercâmbio, os mentores em Cingapura e no Brasil, assim como alguns *trainees* das turmas iniciais têm apoiado diretamente a integração e a transferência de conhecimento da sede para a subsidiária do Estaleiro. São indivíduos que acreditam que o projeto é uma oportunidade ímpar para os jovens participantes terem acesso à tecnologia de ponta e, sobretudo, para a organização reduzir a curva de aprendizagem e mediar as relações entre a sede e a subsidiária. Para o *stakeholder* 12:

A [Coordenadora do Intercâmbio] foi muito importante para tocar o projeto, ela acredita, ela briga pelos meninos. Toda a parte de suporte dos meninos também é muito importante. Por outro lado, aqui no Brasil os meninos tiveram como mentor o [Coordenador de Área], que no início foi o primeiro que estava aqui sozinho e recebeu a turma praticamente toda. Ele é um cara que no princípio estava meio reticente, mas depois abraçou o programa. Grande parte dos *trainees* está com ele e com o [trainee da primeira turma que já é líder de equipe]. Eles são fundamentais, tem sido importante nesse projeto a figura deles. E o [mentor da sede do Estaleiro], que é o cingapuriano mais sênior que está no projeto, é referência para todo mundo. É um que já tem 40 anos de experiência.

Outro exemplo de liderança campeã muito mencionado por grande parte dos *stakeholders* foi o do professor de línguas do Instituto Federal de Ensino. Por ser experiente em certificações internacionais e exames de proficiência em inglês, usou sua *expertise* para projetar um curso preparatório gratuito de inglês para os alunos da sua unidade. Esse professor domina todo o processo seletivo, fez questão de receber os avaliadores do Instituto Politécnico Internacional e acompanhou de perto, ano a ano, todas as etapas do processo seletivo. Além do preparatório, o professor oferece uma oficina de dicas sobre entrevistas e dinâmicas de grupo. Selsky e Parker (2005) argumentam que em instituições sem fins lucrativos, uma das motivações para a formação de parcerias são as metas individuais, que tendem a ser altruístas. Esse professor tem o objetivo de aumentar a participação dos alunos da sua unidade no intercâmbio, por considerar que o mercado de trabalho do município oferece poucas oportunidades de trabalho.

Aí quando surgiu essa parceria com o [Estaleiro] eu estava de férias. “Gente, os alunos têm que ter aulas!” Eu que me intrometi, eu fiz tudo sozinha, não tive apoio de ninguém, não recebi nada por isso, não tive carga horária, fiz nas minhas férias, ninguém me ajudou, não estou reclamando, não é isso, mas eu fiz porque eu quis [...]. Então, a gente dá todo apoio para o processo seletivo aqui na escola, desde o momento de ajudá-los a divulgar na sala de aula, a fazer com que os alunos sonhem, com que tenham vontade. É incentivar, acompanhando a [empresa], dando todo o suporte [...]. Um curso específico que foi montado para eles desde 2012, esse já é o quarto ano do curso. O curso é mais ou menos de trinta horas duração, um intensivão. Então eu fiz a mesma coisa em 2012, 2013, 2014 e agora 2015, com ótimos resultados e sempre tem mandado muitos alunos.

Também foi identificado um hibridismo de papéis e perfis na figura de um único líder – o gestor da parceria. Esse *stakeholder* conjuga as características pertinentes aos perfis de líder patrocinador e campeão, desempenhando grande parte dos papéis de liderança apontados no estudo. Em outras palavras, além de fazer uso da sua função de gestor para exercer a autoridade e legitimar as suas ações ao longo do Programa, este indivíduo está, desde o início das negociações, comprometido pessoalmente com o processo de colaboração. É considerado, por alguns *stakeholders* como um visionário, conforme ressalta o *stakeholder* 5:

Independente dele ter sido o líder formal, ele é um líder situacional porque ele está à frente de outros projetos. Eu acho que a liderança nesse momento caiu muito bem pra ele. Quem está de fora, tem alguns momentos que você pensa “isso não vai dar certo”. Não vai! Aí depois você tem que tirar o chapéu e dizer: Olha, se não fosse você essa pessoa [...] O perfil visionário do [Pró-reitor de Extensão] foi de fundamental importância.

O Pró-reitor de Extensão despontou na análise como essa liderança visionária, que é capaz de traduzir uma oportunidade ou necessidade e conceber habilmente soluções com visões de futuro

(CROSBY; BRYSON; STONE, 2010; CROSBY; BRYSON, 2010). A liderança visionária foi uma característica que se mostrou decisiva no íterim entre as primeiras conversações e a assinatura do Memorando de Entendimento. Ou seja, o líder visionário age estrategicamente e utiliza os fóruns formais e informais para mobilizar os diversos *stakeholders* na sua direção, como também oferece o suporte necessário aos mesmos na gestão de conflitos e construção do consenso. O *stakeholder* 4 revelou a sua estratégia e o resultado conquistado:

Nós não cobramos do estaleiro por esse serviço. O [Instituto Politécnico Internacional] cobra. Quando eu vi isso lá, poxa eles cobram por esse serviço. A escola lá é pública porque é um instituto do governo, mas cobra das empresas. Então eu expliquei que nós éramos um instituto federal e que o governo já investia aqui na nossa infraestrutura. Então, falei que a contrapartida que a gente queria era outra. Eu quero que vocês tenham a oportunidade de levar os professores, porque o programa dura cinco anos com alunos, mas os professores depois que adquirem conhecimento e *know-how* vão continuar trabalhando no [Instituto] décadas e formando outros alunos. Eu sabia exatamente o que eu estava fazendo. Eu não busquei contrapartida financeira. Foi uma estratégia no sentido de: como eu posso aprofundar a competência do [Instituto] como vetor de desenvolvimento local e nacional nessa tecnologia? Se eu conseguir levar *know-how* aos professores.

A liderança pode exercer diferentes papéis e atuar em várias frentes no decorrer da colaboração, emergir em momentos distintos e até mesmo simultaneamente, dependendo das demandas que surgem ao longo do processo da parceria. O empoderamento dos *stakeholders* é um desses papéis, que é desempenhado de acordo com o contexto em que se situa a colaboração, geralmente em situações de conflitos, as quais precisam ser equacionadas. Nessas ocasiões ocorre o empoderamento de alguns *stakeholders*, ora pela mediação dos *stakeholders* mais fortes (ANSELL; GASH, 2008), ora pelo fato de um determinado *stakeholder* atribuir a si o poder em uma dada circunstância, em defesa dos interesses da sua parte (HUXHAM; VANGEN, 2004). Em algumas situações de conflito na colaboração como, por exemplo, a estadia dos professores em Cingapura, identificou-se a mediação do gestor da parceria:

Quando estoura algum problema, eles não vão procurar reitor, vão falar comigo. Aí tenho que dar um jeito de encaminhar a solução. Já tivemos conflitos lá do tipo: tentaram colocar ano passado os professores em um alojamento de um bairro indústria lá longe de tudo. Não teve jeito. Aí eu tive que falar: “Vamos ter que melhorar o alojamento, se quisermos manter a parceria. Desse jeito aí os meus professores não ficam. Eles vão já comprar a passagem e voltar, por conta própria”. Eles entenderam, agora, alojamento é em um bairro bom, próximo a cidade, da vida urbana.

Em outras circunstâncias, alguns *stakeholders* se empoderam com o intuito de defender os interesses do grupo ou sugerir melhoras no programa. Esses líderes que emergiram ao longo da parceria, são pontuados por Ansell e Gash (2008) como líderes orgânicos, esses alcançam o

respeito e a confiança dos demais *stakeholders* devido as circunstâncias locais, como foi o caso do *stakeholder* 9:

O que a gente tentou fazer foi encaminhar a carta explicando o que a gente achava que deveria melhorar, tanto para [o Estaleiro] quanto para [o Instituto]. Quando a segunda turma foi, ficamos em um canto e os alunos em outro, e a gente achou que isso não era bom. A gente achou que os alunos tinham que ficar junto com os professores no mesmo ambiente. Isso é importante, é uma relação social importante. Quebra a ideia de que o aluno está em uma ponta e o professor em outra. Porque o aluno vê o professor e o professor vê o aluno. Assim, podemos compreender as atitudes dos alunos e poder transferir isso para a sala de aula. Aí vem a parte positiva, hoje, os professores estão no mesmo prédio que os alunos. Isso é muito bom, mas não estão fazendo o mesmo curso.

Como se observa, as distintas lideranças formais e informais exerceram importantes papéis na formação da parceria e na execução do Programa, no que tange à consonância dos objetivos comuns e dos interesses das partes na colaboração. Para o *stakeholder* 24, a liderança teve um papel imprescindível na construção do consenso, “no caso de perceber o que cada pessoa queria, o que cada entidade queria [...] e juntar tudo isso e fazer esse consenso, e fazer com que esse consenso desse frutos” (ANSELL; GASH, 2008). Sobretudo, “a liderança é que coloca todas as coisas de movimento”, em outras palavras, a liderança tem essa função de alavancar as ações para que a colaboração aconteça (HUXHAM; VANGEN, 2004).

Contudo, a estrutura de colaboração da parceria analisada é limitada e não dispõe de uma retaguarda que apoie a liderança nas ações. Portanto, a liderança exercida pelo gestor da parceria, apesar de ser visionária, não está sendo capaz de conciliar todos os papéis que lhe foram atribuídos. Ao longo da implementação do Programa, foram apontadas por alguns *stakeholders* falhas na comunicação, um elemento central na colaboração intersetorial (ANSELL; GASH, 2008; MCGUIRE, 2006). Ou seja, não houve capilaridade suficiente na comunicação e essa limitação, consequentemente, abalou a confiança construída ao longo do Programa. Parece haver falta de transparência na definição dos objetivos, missões, valores do Programa, por parte da liderança do Instituto, para os professores que participam do intercâmbio, afetando, em parte, a legitimidade interna.

O Instituto não possui uma infraestrutura e recursos humanos necessários para dar suporte às ações executadas no decorrer do processo colaborativo. Todas as ações são concentradas em uma única figura institucional: o Pró-reitor de Extensão. Isso não é uma novidade para o *stakeholder* 1, fato que ocorreu com ele ao gerir um acordo de cooperação com outra empresa.

Para este *stakeholder*, o gestor da parceria por parte do Instituto Federal de Ensino é um “lobo solitário”, conforme denuncia:

Eu não acredito que exista uma estrutura de governança para isso. Isso fica muito mais na habilidade e competência da pessoa que faz esta ligação. Por exemplo, o reitor conhecendo o potencial do [Pró-reitor de Extensão], o que ele fez? Ele colocou para ele exercer esse diálogo com as empresas. Aí você pode perguntar assim: ele tem uma equipe? Não, ele é um lobo solitário. Às vezes, ele precisa de ajuda para alguma coisa. Ele pede socorro ali, e aí a gente vai lá e tenta ajudar. Mas também somos limitados. Então não existe uma governança por parte do [Instituto Federal de Ensino].

Não é só internamente que essa falta de estrutura de governança, por parte do Instituto Federal de Ensino, é verificada. Para o governo do Estado, a figura do gestor da parceria é a única referência para todas as ações. Segundo o *stakeholder* 24, ressalta “eu não sei se ele tem a equipe dele, porque a gente só o via sozinho atuando em todas as frentes”. Stadler (2014, p. 4) assevera a importância de adaptar ao ambiente de parceria uma estrutura de apoio e estratégias a nível corporativo. Para a autora, essa adaptação é necessária “para orientar com êxito a integração operacional, para engajar a comunicação interna e externa e assegurar a controle contínuo do engajamento corporativo”.

A gestão da subsidiária do Estaleiro também reconhece que a falta de uma estrutura formal de governança da parceria implica na gestão da parceria e, conseqüentemente, no acompanhamento do cumprimento do que foi intencionado formalmente no Memorando de Entendimento – a nacionalização da transferência de conhecimento por meio do curso em tecnologia naval, ofertado pelo Instituto Federal de Ensino. De acordo com o *stakeholder* 12:

Eu não sei o que o [Instituto Federal de Ensino] está fazendo hoje em relação a criação de um curso em tecnologia naval. Isso pode ser um erro nosso, não fizemos uma aproximação. Não estamos acompanhando de perto onde eles estão chegando e onde querem chegar. Na nossa parte interna está fechadinho, mas lá se eles estão fazendo, a gente ainda não alinhavou.

Bryson, Crosby e Stone (2010) apontam que a comunicação do significado compartilhado na colaboração é uma tarefa elementar do líder visionário. Porém, no caso em tela, essa premissa parece ter sido negligenciada. Hilvert e Swindell (2013) sugerem que os gestores da colaboração precisam dispor de uma equipe, de modo que se crie uma estrutura que suporte a colaboração juntamente com o apoio da alta gestão, que seja capaz de garantir uma boa comunicação, o foco no objetivo e a medição dos resultados. No entanto, essa não é a realidade da estrutura de colaboração do Programa, tampouco das partes. Essas implicações são



observadas no desenho institucional criado para o Programa de Cooperação Educacional, que será detalhado na sequência.

#### 4.3.2.2 As implicações do desenho institucional no processo colaborativo

No caso estudado, o Desenho Institucional da colaboração foi restrito ao Memorando de Entendimento, ao contrato formal com a Fundação do Instituto Federal de Ensino para o repasse das bolsas, aos editais anuais com as regras do processo seletivo, ao contrato de trabalho para os *trainees* e alguns acordos formais e informais que englobaram um conjunto de regras e normas para a implantação do Programa de Cooperação Internacional e Vivência, em Cingapura. Essa estrutura limitou-se às condições impostas pelo Estaleiro e as respectivas peculiaridades da cultura de Cingapura, somadas às questões burocráticas e legais, as quais o Instituto Federal de Ensino e a subsidiária do Estaleiro estão condicionados.

O Memorando de Entendimento, por sua vez, é considerado um contrato incompleto. O *stakeholder* 12 citou que “o Memorando de Entendimento versa sobre os direitos e deveres do [Estaleiro] e algumas regras, mas não especifica a responsabilidades das partes. É muito superficial”. Isto é, a superficialidade do acordo jurídico instituído para a formalização da parceria não garante *per se* a responsabilidade da criação do curso de tecnologia em construção naval pelo Instituto Federal de Ensino.

Dixon, Dogan e Kouzmin (2004) observam a preocupação das empresas em relação às parcerias público-privadas, devido a um possível oportunismo da administração pública, na criação de contratos incompletos. Os contratos incompletos nas relações público-privadas, por seu turno, visam assegurar à administração pública certa segurança jurídica, devido à incerteza ambiental, ao fato do agente privado também poder agir com oportunismo, como também a administração não possuir meios para monitorar as ações dos agentes públicos e privados (OCDE, 2008; RESENDE; LINHARES, 2008).

Com efeito, grande parte dos *stakeholders* do Instituto Federal de Ensino assevera que o acordo para a formalização do Programa trata-se de um protocolo de intenções, logo, há uma intenção e não um dever do Instituto de criar o curso. Prova disso foi a afirmação do *stakeholder* 5:

Isso é o que se pretende né. Curso superior? Agora não. Isso não está condizente com um curso de Engenharia Naval, está muito longe disso e eu acho muito pouco provável que isso ocorra [...]. Posso ter um curso de pós-graduação Naval? Posso, para formar engenheiros mecânicos e tecnólogos navais, em termos de um curso de pós-graduação. Podemos ter curso de Extensão? Podemos [...]. Então não posso criar um curso sem passar pelas instancias que são necessárias. No curso de Extensão fica um pouco mais fácil, mas também é necessário fazer da mesma forma. Não vai ser para atender somente o que se propõe no Estaleiro ou na parceria tecnológica, mas para o que a sociedade quer e os Institutos Federais possam montar.

Quanto a uma estrutura formal de colaboração, não houve a criação de uma estrutura ou um fórum específico para a participação e deliberação dos *stakeholders* nas definições das regras e normas do Programa. Essas definições foram discutidas, inicialmente, em uma série de reuniões que ocorreram no interstício entre a formalização da parceria e a formatação do Programa. Esses fóruns ocorreram em locais distintos, tanto nas unidades do Instituto Federal de Ensino, quanto nas instalações da subsidiária do Estaleiro. Importante salientar que inicialmente o fórum foi constituído pelos *stakeholders* principais e demais entidades interessadas no Programa, como pode ser observado na matéria publicada no sitio eletrônico do Instituto Federal de Ensino:

Na quinta-feira (14), o *campus* Aracruz realizou reunião sobre assuntos relacionados ao Plano de Capacitação [da Subsidiária], com a participação de instituições públicas e entidades diretamente vinculadas com o ensino tecnológico no estado do Espírito Santo. Participaram da reunião o secretário de Estado de Ciência e Tecnologia [...]; o pró-reitor de Extensão [...]; o diretor-geral do campus [...]; o coordenador do Programa de Mobilização da Indústria Nacional de Petróleo e Gás Natural – Prominp no [Instituto]; e representantes das secretarias de Estado de Desenvolvimento e de Ciência e Tecnologia, do Sistema Findes-Sesi-Senai-IEL, da Subsecretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico e da Prefeitura de Aracruz (INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DO ESPÍRITO SANTO, 2011).

De acordo com o *stakeholder* 4, desde o início das negociações buscou-se uma forma menos burocrática e mais fácil de operacionalizar a parceria, logo, a “estratégia foi levar isso na maior simplicidade possível, porque nesse caso era permitido trabalhar com protocolo de intenções – o Memorando de Entendimento”. Assim, foi definido pelo Memorando de Entendimento o objeto do Programa e as regras, os direitos, os deveres e os prazos (NUNES, 2013), que foram convergidos e acordados entre as partes.

Ressalta-se que o Memorando de Entendimento foi o instrumento particular escolhido para formalizar o Programa, cuja natureza jurídica é de um documento que antecede um contrato preliminar ou definitivo e dispõe de forma simplificada os princípios gerais, que orientam as relações entre as partes (NUNES, 2013). Ou seja, juridicamente é similar a um protocolo de intenções, um acordo multilateral que prevê o entendimento entre as partes sobre os tópicos

negociados e pode manifestar cláusulas vinculantes ou não vinculantes. Esse documento comumente antecede um contrato final de transferência de tecnologia e é amplamente utilizado para acordos de cooperação técnica entre instituições de ensino e transferência tecnológica, por meio de patentes ou transferência de *know how* entre empresas.

Embora tenha sido um longo período entre as negociações iniciais e a elaboração do Memorando de Entendimento, no qual o *stakeholder* 4 afirma ter “deliberado” sobre as cláusulas do acordo, “mas sempre procurando atender da melhor forma a empresa”. Neste sentido, constatou-se que as regras, direitos, deveres e prazos foram praticamente definidos pelo Estaleiro. Inclusive o quantitativo de alunos e professores por ano, bem como períodos do intercâmbio, moradia, cursos e visitas técnicas também ficaram sob a tutela da empresa. Ou seja, ao Instituto Federal de Ensino coube as funções de intervir a favor da participação dos professores no Programa e de equacionar as ementas dos cursos para nivelar o ensino brasileiro ao cingapuriano. O *stakeholder* 12 confirmou o protagonismo do Estaleiro:

As regras são todas nossas e de Cingapura. Várias delas a gente teve que adaptar porque Cingapura enxerga diferente, não só por enxergar, mas porque a lei é diferente. Lá você pode fazer alguns descontos que aqui no Brasil não se pode fazer. Algumas regras tivemos que adaptar muito. Outras até hoje a gente está construindo e modificando.

O Programa fundamentalmente visa a capacitação profissional e a transferência de conhecimento para o Estaleiro, ou seja, o foco está direcionado aos alunos. A participação dos professores foi negociada e acatada pelo Estaleiro, ou seja, essa possibilidade não estava prevista no escopo inicial do projeto. Uma vez alcançado o objetivo do Instituto Federal de Ensino, face a articulação estratégica do Pró-Reitor de Extensão, as negociações seguiram com o propósito de fazer com que o Programa iniciasse de forma pragmática, conforme o *stakeholder* 4 justificou:

O programa educacional é simplicidade total, é o melhor jeito [...]. Eu não interferi em regra nenhuma. Eventualmente eu conversava com [Gestor de RH] e outros técnicos do grupo de RH do Estaleiro trocando ideias. Claro, sempre busquei mostrar possibilidades, afinar algumas questões, mas nós não criamos um convênio, não é um convênio, não é um contrato, nada disso, é um protocolo de intenções onde nós simplesmente implementamos nossas intenções de parte a parte, sem passar recursos de a para b nem de b para a.

Porque a gente ficou com um memorando de entendimento? Por que bastava que nos entendêssemos. A execução é toda do estaleiro, por que passar por um processo complicado com procuradoria, etc.? A parte que entra algum dinheiro para o [Instituto], que é a parte pequena do programa, é a bolsa dos professores, que não faço com o [Instituto], faço via fundação de apoio. Simples.

Isto posto, observou-se que, embora grande parte das regras tenham sido definidas pelo Estaleiro, a formatação do Programa foi consensual entre os gestores e houve reciprocidade entre o Instituto Federal de Ensino, o Estaleiro e o Instituto Politécnico Internacional. O Pró-reitor de Extensão participou ativamente do ajuste do currículo acadêmico junto à equipe de RH do Estaleiro e da coordenação do Instituto Politécnico Internacional, conheceu outros institutos politécnicos para entender o sistema de ensino no país e fez uma visita técnica aos estaleiros para compreender quais as funções seriam desempenhadas pelos *trainees* ao retornarem do intercâmbio. A simplificação do formato do acordo deveu-se a intenção de tornar o processo mais objetivo e evitar os percalços burocráticos que, por ventura, poderiam impactar no atraso do cronograma do Programa.

Conforme abordado anteriormente, o governo do Estado atuou somente na esfera institucional, no decorrer das negociações para a formalização do acordo para “evitar que mais uma procuradoria interviesse no processo” (*stakeholder* 24). Após a formalização da parceria, o governo do Estado absteve-se da participação direta das reuniões relacionadas ao Programa. Deste modo, o Programa foi conduzido basicamente pelos *stakeholders* da subsidiária do Estaleiro e do Instituto Federal de Ensino que exerciam funções de gestão.

Na verdade, a assinatura do Memorando de Entendimento foi o primeiro passo para que o Programa fosse efetivado, posteriormente muitas reuniões e um longo período de negociações foram necessários para equacionar os interesses das partes, as regras de conduta atreladas à legislação e a cultura de Cingapura. No tocante à legislação trabalhista brasileira, os acordos formais entre as partes foram estabelecidos em consonância com o Decreto-Lei n. 5.452, relativo à Consolidação das Leis Trabalhistas e com a Lei n. 8.112, que dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis: da União, das autarquias e das fundações públicas federais.

Entretanto, não houve a participação de representantes dos alunos e professores na deliberação das regras, direitos e deveres. Estes, por conseguinte, limitaram-se às implicações legais e foram orientados na direção de assegurar os direitos e deveres, mais especificamente, dos alunos que se tornam *trainees*. A participação e a responsabilização, mesmo que estrita aos gestores da parceria, foram possíveis a partir da troca de experiências ao lidar com as especificidades do público e privado nesse tipo de relação, principalmente quanto às questões burocráticas pertinentes ao setor público.

Portanto, os acordos formais efetivados após o Memorando de Entendimento foram os contratos de admissão associados ao pacto de permanência dos *trainees*, após o retorno do programa. Essa foi a forma do Estaleiro preservar o investimento, visto que o pacto de permanência é uma prática comum no ambiente corporativo. Segundo o *stakeholder* 12:

Antes deles [os *trainees*] saírem daqui, eles já fazem um treinamento de integração em que a gente coloca quais são as regras e eles assinam vários acordos para isso. Eles têm o contrato de treinamento de três anos, quando voltam têm o compromisso de ficar com a empresa por mais três anos, se eles não ficarem a gente desconta o que investimos. Senão um estudante que volta e não fica na sua empresa, você jogou o investimento fora. Um investimento de quase US\$ 40 mil para cada um. Então, quando eles saem daqui já estão cientes das regras.

Em relação aos professores que participam do Programa, o único acordo formal que envolve as partes refere-se ao contrato de bolsas, no qual o Estaleiro faz o aporte do valor devido das bolsas para os professores participantes do Programa à Fundação do Instituto, que fica responsável pela operacionalização das bolsas e do respectivo repasse aos professores. Os professores participantes do Programa seguem o mesmo critério de afastamento para capacitação no exterior, instituído pelo Instituto Federal de Ensino, fundamentado pela Lei n. 8.112, de 11 de dezembro de 1990, capítulo V, Seção IV, Art. 96-A; Lei n. 11.091, de 12 de janeiro de 2005; Lei n. 11.784, de 22 de setembro de 2008; Resolução do CD n. 14/2007, de 18 de junho de 2007. O afastamento para capacitação no exterior somente é concedido após a publicação de uma Portaria, emitida pelo Reitor ao Diário Oficial da União. Desta forma, não há relação entre as regras instituídas pelo Estaleiro e as regras gerais instituídas pelo Instituto Federal de Ensino.

No tocante a etapa do processo seletivo, ficou definido que o edital seria formulado pela subsidiária do Estaleiro, que ficou responsável pela divulgação e coordenação das demais etapas. Coube ao Instituto Federal de Ensino ceder os espaços das unidades participantes do processo seletivo para que a equipe de RH da subsidiária do Estaleiro pudesse operacionalizar a seleção, além de prestar o suporte necessário para a realização das etapas do processo seletivo. A interação existente entre a subsidiária do Estaleiro e as unidades do Instituto Federal de Ensino, segundo o *stakeholder* 13:

Ocorre de forma muito tranquila, muito natural. A gente pode realmente falar que é uma parceria, não é um negócio que fica só [no Estaleiro]. A [subsidiária do Estaleiro] de fato gerencia o processo seletivo, do início até o final, somos o ponto central. Porém, tudo o que eu precisar contar com o [Instituto], eles estão sempre abertos a isso [...]. Cada *campus* foi me apresentando os seus representantes. Então, é mais nesse sentido. Eles me ajudam desde a divulgação, com salas, qualquer coisa que eu precisar eles vão me ajudar.

De acordo com o stakeholder 4, essa é uma prática comum no Instituto: “abrimos palestra da empresa para os nossos alunos, auditório para reunião, aplicar prova e etc. Não é para somente para o estaleiro, é para qualquer empresa que queira selecionar os nossos jovens”. Quando o processo seletivo se inicia, palestras de apresentação do Programa são proferidas pela Coordenação do Intercâmbio e por algum *trainee* que já tenha participado do Programa em turmas anteriores. O propósito desta palestra é fazer uma apresentação institucional do Grupo e detalhar tecnicamente a planta da subsidiária no Brasil, sustentando a importância tecnológica do projeto e a necessidade da estratégia de povoamento profissional do empreendimento, para dar continuidade ao legado iniciado em 1963, em Cingapura.

Nessa ocasião são apresentados os objetivos do Programa, um panorama de Cingapura detalhando o clima, idiomas, cultura, regras e moradia. Ressalta-se a ênfase nas peculiaridades da cultura cingapuriana e as respectivas restrições, devido a Cidade-Estado ser considerada a “cidade da multa”. Além disso, é feita a apresentação do Instituto Politécnico Internacional, bem como é salientada a necessidade de flexibilidade dos candidatos quanto à disponibilidade para atuarem em outras áreas do Estaleiro, independente da formação técnica de origem. Todas as etapas do processo seletivo são detalhadas, bem como são explicitadas as questões que envolvem a administração de pessoal, remuneração, benefícios e o investimento feito em cada *trainee*, para justificar o pacto de permanência. Neste sentido, essa também é uma oportunidade de os alunos esclarecerem todas as questões pertinentes ao Programa.

Por outro lado, o Programa tem sido apresentado aos professores informalmente, geralmente nas reuniões de coordenação de curso das unidades participantes. Conforme explicou o *stakeholder* 4:

Eu converso com as pessoas, às vezes individualmente, às vezes coletivamente, mas eu falo que existe um treinamento em uma instituição especializada, e é isso, se você quer aprender alguma coisa sobre isso essa é a oportunidade. Qual é a nossa meta com o que você trouxe de lá? Montar cursos no Brasil para que a gente possa ter essa especialização aqui em algum momento.

Como os professores não são subordinados às regras contratuais do Estaleiro, mas sim ao regime jurídico dos servidores públicos, não há uma interação entre os professores participantes do Programa e a subsidiária do Estaleiro. Logo, parece não ter havido um detalhamento sobre como o Programa foi formatado, tampouco as razões pelas quais as regras, direitos e deveres foram definidos. De acordo com os professores, as reuniões limitam-se a apresentação do

Programa e do objetivo de o Instituto futuramente oferecer a transferência do conhecimento em tecnologia de construção naval e oceânica por intermédio de um curso.

Na verdade, o Pró-reitor de Extensão, enquanto gestor da parceria, tem atuado como o único interlocutor dos professores e isso representa, na visão dos professores, falhas na comunicação e falta de transparência sobre como ocorre a formação em Cingapura, a escolha dos cursos, a tomada de decisão no Programa, etc. Para o *stakeholder* 10:

Em relação a essa estrutura, tem algumas coisas que a gente precisa melhorar, por exemplo, a comunicação que existe entre os participantes e a empresa é bem restrita. Nós temos contato com um profissional do [Instituto Federal de Ensino] que responde pelos docentes de modo geral. O que acontece: quando você tem um interlocutor, querendo ou não, por mais que você se esforce, muitas informações são perdidas no meio do caminho. Então, por exemplo, nós tínhamos dificuldade para entender o que estava acontecendo e geralmente essas coisas demoravam um pouco ("Ah, a gente precisa resolver uma coisa em Cingapura. Tenho uma dúvida aqui?"). [...] A gente tinha que passar para o nosso interlocutor que passava para o [Estaleiro] e vice-versa [...]. Isso gerou, devido ao tempo, umas questões de comunicação.

De acordo com o *stakeholder* 2, dois importantes aspectos foram desprezados na apresentação do Programa para os professores: a transparência e a falta de inclusão participativa na definição e manutenção de regras claras, como pontuaram também os *stakeholders* 10 e 11:

Eu vejo que muitos docentes não se sentem motivados a participar porque não sabem exatamente o que tem que fazer. Eu me deparei com isso, mas resolvi arriscar. Ah, o que vai acontecer? Que país é esse Cingapura? [...] É perigoso, não é? Então o líder nesse caso tem que passar transparência: esse programa é assim, você tem objetivo de fazer o curso e é isso que nós esperamos de você, de fazer isso. Transparência, e esse contato tem de ser direto. Quem é o líder, quem é o representante, essa pessoa tem que ter uma conversa direta com as pessoas que vão participar. Não adianta passar para o diretor, o diretor passar para o coordenador, repete muita informação, cada um vai falar conforme o que lhe for mais interessante (*stakeholder* 11).

Eu não sei como foram determinadas as questões de número, de tempo, quantos professores que vão. Nós não participamos dessas definições. Nós só sabemos que existe essa parceria, professores vão para Cingapura e a gente precisa escolher um professor para ir (*stakeholder* 10).

Notou-se que esses apontamentos sobre comunicação e transparência estão relacionados à centralização de muitas atribuições no gestor da parceria – o Pró-reitor de Extensão. O fato de não haver uma estrutura que dê suporte e continuidade às demais ações pertinentes à gestão do Programa, faz com que muitas interações ocorram na esfera da informalidade, para que o gestor consiga prosseguir com o processo colaborativo. De acordo com o *stakeholder* 1, uma questão a ser tratada no setor público, particularmente nas instituições de ensino, é a falta de gestão e operacionalização de estratégias, programas, ações, etc. As atividades da Pró-reitoria de

Extensão seguem um modelo institucional que, na prática, são executadas por apenas um indivíduo. O *stakeholder* 1 manifestou a sua posição a respeito:

Eu vejo que as instituições no Brasil não enxergam este tipo de construção de governança como algo necessário. Eu enxergo, porque já comentei com o [Pró-reitor de Extensão] que eu acho um absurdo ele trabalhar sozinho. No entanto eu acho que talvez nós dependamos de alguns sucessos para alguém chegar e falar assim: realmente precisamos profissionalizar isso, porque falta profissionalização. Realmente nós somos amadores em procedimentos, amadorismo mesmo.

Os *trainees*, por sua vez, demonstraram satisfação com o nível de transparência do processo. Eles consideraram que as regras, direitos e deveres foram esclarecidos desde o início do processo seletivo de forma clara, inclusive por parte dos coordenadores dos cursos, de alguns professores e do Pró-reitor de Extensão. As regras de conduta atreladas à cultura de Cingapura e o pacto de permanência foram conformados pelos *trainees*, devido ao intensivo trabalho de acompanhamento e conscientização do RH da subsidiária, juntamente com o RH de Cingapura. Para a gestora de RH, foi importante também compartilhar com os pais dos *trainees* a responsabilização pelos objetivos do Programa, face às peculiaridades e restrições que são impostas aos estrangeiros na Cidade-Estado. Ademais, com a experiência adquirida com cada turma, conforme as situações pontuais que ocorreram ao longo do intercâmbio, o diálogo com os *trainees* evoluiu, sendo possível adaptar algumas regras e acordos formais, mesmo diante de várias restrições.

Percebe-se, da análise, uma preocupação maior com os *trainees*. Alguns *stakeholders* apontaram que o Programa fora desenhado para os alunos, enquanto a participação dos professores foi secundária. Na visão do *stakeholder* 10:

O [Estaleiro] tem interesse nos alunos, mas não tem interesse nos professores. Na primeira turma resolveu-se que os professores iriam ficar lá quatro meses, acho que não é o suficiente [...]. Eu não digo nem ficar o mesmo período que os alunos, mas pelo menos uma parte a mais deveria ser desenvolvida.

No que tange a falta de informação aos professores, embora as palestras não sejam direcionadas aos mesmos, elas são oferecidas em todas as unidades que participam do processo seletivo e há ampla divulgação do Programa nas instalações e no sítio eletrônico das respectivas unidades. Subentende-se que os professores poderiam participar da palestra para ter o acesso às normas, regras, direitos e deveres, etc., tendo em vista que essa ocasião é oportuna para esclarecer as



dúvidas sobre o Programa. No entanto, a questão parece estar mais centrada na inclusão participativa e a legitimidade interna.

Ansell e Gash (2008) afirmam que as regras e demais protocolos definidos para a colaboração asseguram a legitimidade do processo colaborativo. No entanto, Selsky e Parker (2005) e Tang e Mazmanian (2010) concordam que usualmente os *stakeholders* que detêm a maior parte dos recursos, geralmente acabam exercendo maior influência na parceria. Seguindo essa linha, o Estaleiro exerceu o seu poder e ditou as regras do jogo.

Por outro lado, é possível inferir da análise que a não inclusão dos professores conferiu a falta de representatividade nos fóruns, nos quais foram discutidos os aspectos referentes à formação do Programa. Na concepção do *stakeholder* 11, “os professores, na minha visão, a gente vai de gaiato”. Esse fato gerou em alguns professores um sentimento de não pertença à colaboração e impactou a legitimidade interna e a construção de confiança, afetando consequentemente a legitimidade processual da colaboração e o compromisso com o Programa (ANSELL; GASH, 2008). A criação de fóruns alternativos entre os professores participantes do intercâmbio foi a saída para haver, de alguma forma, uma representatividade. Prova disso foi a carta expedida por um dos *stakeholders*, pontuando o que deveria ser melhorado no Programa. Ansell e Gash (2008) observam que a literatura preconiza a transparência no processo e a clareza das regras para que se alcance a legitimidade processual e a construção da confiança.

No entanto, o Programa parece estar seguindo outro curso. Na concepção dos professores, a falta de transparência e a forma *top-down* como as regras foram definidas demonstram que não houve equidade de poder entre as partes e que os mesmos estão submetidos, em parte, a um treinamento que é limitado. Percebeu-se uma contradição de opiniões acerca do treinamento obtido, isto é, se basta, ou não, um programa desenvolvido por uma instituição internacional com fins lucrativos, para a criação de um curso em tecnologia naval no Brasil. Alguns *stakeholders* sugerem, inclusive, que a falta de flexibilidade na escolha do módulo no Instituto Politécnico Internacional, como também a impossibilidade do treinamento prático no Estaleiro, podem implicar na insuficiência de conhecimento para ofertar um curso em tecnologia naval. Outros se questionam, se um curso de pós-graduação em tecnologia naval oferecerá a capacitação necessária para a transferência de *know-how* pretendida pelo Estaleiro.

O *stakeholder* 11 ponderou, de acordo com a sua experiência na área naval, sobre a forma como está sendo conduzido o treinamento dos professores e a criação de um curso de pós-graduação pelo Instituto:

Os professores que voltam, eles não têm capacidade de elaborar um curso, por exemplo, de pós-graduação. Ah mas dá pra fazer algum curso técnico? Daria, com muita ressalva. Porque em quatro meses estudando três dias por semana, à noite num curso técnico lá, não é o suficiente para você voltar e querer fazer um curso de pós-graduação [...]. Se a gente tivesse pelo menos um tempo no Estaleiro, acho que a gente poderia começar a pensar, com muita ressalva, em fazer um curso. Agora você achar que isso aí é suficiente para fazer uma pós-graduação? Não sei, com qualidade não.

Ou seja, como não houve a inclusão participativa dos professores na construção do consenso, no sentido de deliberar o que seria necessário para a criação de um curso em tecnologia naval no Brasil, alguns deles se mostraram reticentes quanto aos resultados esperados pela parceria. Contudo, Ansell e Gash (2008, p. 559) apontam que nem sempre é possível construir o consenso em uma colaboração e questionam “se todas as decisões colaborativas devem exigir formalmente o consenso”. Neste sentido, cabem algumas perguntas ao caso analisado: o consenso em sua totalidade seria necessário para o programa ser operacionalizado? Em que medida a inclusão participativa seria um fator positivo para alcançar um denominador comum? Nessa experiência, fica a reflexão sobre como equilibrar a inclusão participativa, a deliberação e a construção do consenso, de modo a fazer o programa acontecer. Emerson, Nabacchi e Balogh (2011, p. 14) observam que deve haver um nivelamento suficiente entre o desenho institucional e a liderança para “cumprir as metas acordadas”.

#### 4.3.2.3 Diálogo face-a-face

Traçado o Desenho Institucional de uma colaboração, a próxima etapa é interligar os *stakeholders* e envolvê-los no processo colaborativo, o que pode ser facilitado pelo uso inúmeras formas de comunicação disponíveis, sejam elas formais ou informais (MCGUIRE, 2006). No caso analisado, o diálogo face-a-face foi intensivo nas primeiras sondagens do Estaleiro. Essa aproximação ocorreu devido a uma série de reuniões, nas quais havia o contato direto entre o Pró-reitor de Extensão e o Presidente da subsidiária do Estaleiro.

Esse contexto propiciou, ao longo dos encontros e negociações, uma relação pautada pela proximidade social. De acordo com o *stakeholder* 4, as condições iniciais da parceria foram permeadas pela flexibilidade, com “foco na parceria e menos na formalização, uma relação baseada em confiança”. A pessoalidade denominada por ele como “relação personalista”, foi o “primeiro elemento fundamental de uma relação de confiança”.

Neste sentido, muitos diálogos face-a-face, que antecederam a formatação do Programa, criaram uma atmosfera de boa-fé nas negociações. O *stakeholder* 5 ressaltou que foram inúmeras reuniões em fóruns distintos, “houve um trabalho conjunto” entre o Instituto Federal de Ensino, a subsidiária do Estaleiro e a Subsecretaria de Desenvolvimento do Governo do Estado na construção do consenso para desenhar o Programa e a parceria. Inclusive outras instituições participaram inicialmente das primeiras rodadas, antes do Instituto ser o parceiro escolhido, como instituição de ensino exclusiva para atuar no Programa.

Após a assinatura do Memorando de Entendimento, o diálogo face-a-face passou a ser centrado no Pró-reitor de Extensão e nos *stakeholders* do Estaleiro responsáveis pela gestão do Programa. O Programa e o processo seletivo foram formatados e a operacionalização do primeiro ficou sob a responsabilidade da Gestora de RH e do Coordenador do Programa. Essa centralidade reduziu gradativamente as interações face-a-face entre os demais *stakeholders*, impactando na inclusão participativa.

O *stakeholder* 13 apontou que as interações da subsidiária do Estaleiro com o Instituto ocorrem “principalmente por *e-mail*. É uma interação constante quando se inicia o processo. Já durante o processo, a gente também se fala muito por telefone”. Como pôde ser observado, a partir de então, outras formas de comunicação passaram a ser utilizadas na interação, principalmente, o *e-mail*. Entraram em cena os *stakeholders* do Estaleiro em Cingapura, mas a interação foi limitada, pois o objetivo era, tão somente, oferecer o suporte local aos participantes do intercâmbio e apoiar o RH da subsidiária na recepção e acompanhamento dos *trainees* e professores.

O *stakeholder* 12 afirmou que há uma equipe de RH de Cingapura para dar o suporte necessário, mas não possui dedicação exclusiva, serve apenas como um canal de comunicação com o RH do Brasil. As decisões, desde as mais simples, são centralizadas pelo RH da subsidiária do Estaleiro, face às especificidades da legislação trabalhista brasileira e o maior traquejo para

administrar as questões relativas às diferenças culturais. Deste modo, a interação com o RH de Cingapura é limitada às situações cotidianas e burocráticas dos *trainees* e professores.

Quanto aos *stakeholders* de Cingapura, o cuidado com os *trainees* deve-se mais à adaptação na Cidade-Estado. Não houve tentativas de aproximação entre os profissionais de Cingapura e os *trainees*, e nem com os professores, a relação tem sido estritamente profissional. O *stakeholder* acredita que possivelmente esse distanciamento se deve à identidade cultural, “são questões culturais deles também, são muito fechados, cada um na sua, todo mundo é responsável pelo que faz e pronto”.

Portanto, foi observado o distanciamento dos demais *stakeholders* de Cingapura. Isto é, pareceu que único a comprar a ideia do Programa foi o Presidente de Estaleiro, os demais *stakeholders* não abraçaram o Programa, apenas cumpriam ordens. Na percepção do *stakeholder* 1, a subsidiária no Brasil “ainda é um centro de custo” para a matriz, ou seja, a subsidiária parece ainda não ser parte integrante do Grupo, mas um pêndulo. A gestão de RH da subsidiária admitiu que não houve tempo hábil sequer para a integração e adaptação entre os funcionários da subsidiária e os da matriz, há muitas questões a serem sanadas devido as diferenças culturais e legais. O maior desafio para o RH da subsidiária tem sido justamente conjugar valores, crenças, entre outros aspectos, dos profissionais de distintas nacionalidades, tendo em vista que a força de trabalho da matriz é composta de cingapurianos, chineses, indianos, malaios, bengaleses, entre outros.

Apesar do distanciamento, grande parte dos *trainees* se sentiu bem acolhido pelo RH da subsidiária e do Estaleiro. Eles observaram que todas as questões de conflito foram administradas com empenho pela equipe do RH do Brasil, que também fazem visitas e reuniões nas instalações em que estão hospedados. De acordo com o *stakeholder* 16:

Dentro da nossa própria sessão [no estágio no estaleiro], a gente fazia uma rotação muito grande para conhecer as áreas, então eles faziam essa interação entre todos nós. Nós brasileiros interagimos diferente, então eles queriam saber como seria a interação aqui no Brasil. Contatos com Cingapura era por *e-mail*, somente enquanto estivemos lá que era pessoalmente. A empresa de Cingapura nos recebeu muito bem, tratava a gente muito bem, havia essa interação entre a gente.

Para o *stakeholder* 17, grande parte da comunicação foi remota, virtual. As reuniões em Cingapura restringiram-se a encontros formais para deliberar questões relacionadas à acomodação e ao estágio na Matriz.

Nós tivemos umas três ou quatro reuniões com o pessoal do RH de lá, e com o pessoal daqui via Skype a maioria das vezes, e algumas vezes eles foram lá. Se eu não me engano eu acho que [a Gestora de RH da subsidiária] foi duas vezes para Cingapura, conversou com a gente lá no nosso apartamento até e uma vez na empresa. Mas, mantínhamos contato por Skype praticamente semanal com o RH do Brasil.

Já, os professores manifestaram descontentamento em relação à limitada interação. Eles advertiram sobre a não permissão do Estaleiro para o treinamento prático. Segundo alguns professores, até a visita técnica ao Estaleiro ocorreu somente por iniciativa deles, como citaram os *stakeholders* 9 e 10:

Nossa maior interação foi por *e-mail* mesmo. O único contato que tive com eles foi uma visita técnica, que eu vejo como parte negativa. Somos tão acadêmicos, acho que eles podiam ter colocado mais a gente dentro da empresa, para poder ter uma visão melhor sobre os assuntos e as áreas. Então a gente acabou indo lá fazer um curso, mas não viu na prática a aplicação do curso. Isso foi muito negativo e era muito importante. Eu acho que faltou isso um estágio do professor na empresa (*stakeholder* 10).

O nosso nível de contato lá era baixo também, a gente não tinha tanto contato com empresa. O contato que a gente tinha com a empresa partiu da gente, por exemplo, a ideia de fazer uma visita técnica ao Estaleiro. O tempo que a gente esteve lá, a gente teve a oportunidade de fazer uma excelente visita técnica ao Estaleiro (*stakeholder* 15).

As pessoas são muito restritas, não é qualquer curso que você pode fazer lá. Este tipo de confiança ainda eu sinto que não há plenamente, ou seja, nenhum professor nosso vai mudar, vai vender, vai fazer algo que se descobriu. Mas, a gente sente que eles têm esta restrição com relação a estes detalhes [...]. A questão chega a ser enorme. Às vezes eles escolhem exatamente o que eu possa fazer.

A gestão de RH da subsidiária atribuiu a desaprovação do treinamento prático dos professores nas instalações do Estaleiro às questões relacionadas às regras de *compliance*, segredo industrial e falta de segurança jurídica em caso de possível acidente de trabalho. Isso parece também não ter sido comunicado, de forma clara, aos professores. Outro fator considerado pelo *stakeholder* 4 foi a falta de flexibilidade do Instituto Politécnico Internacional em fornecer treinamento como serviço customizável para apenas um módulo a cada 3 professores que vão por ano, ou seja:

Eles têm apenas um pacote. Eles pegam o pacote, tiram da prateleira e entregam. É o jeito deles, “nós temos isso aqui, desenvolvemos durante décadas e se você quer aprender, toma aqui”. Não tem muita reflexão, melhorias que poderíamos fazer, é muito empacotado. Nesse sentido, tem o lado que você tem que reconhecer que eles têm o *know-how* e pacote que eles têm para oferecer é esse. Eu vou confiar em quem? É claro que seria muito mais produtivo, no nosso ângulo brasileiro se a gente discutisse mais, só que aí eles teriam que mexer no pacote e isso custa porque está dentro da lógica empresarial na qual eles conduzem todos os negócios, inclusive negócios públicos.

Também foi admitido pelo gestor da parceria e pelo gestor de RH certo distanciamento após a operacionalização do Programa. O *stakeholder* 12 observou que a comunicação entre a subsidiária e o Instituto Federal de Ensino “poderia melhorar, ter mais encontros. A gente de vez em quando cobra deles e eles cobram da gente: a gente precisa se encontrar”.

Portanto, depreende-se da análise que o diálogo face-a-face foi fundamental para a construção de confiança inicial e do compromisso dos *stakeholders* com o Programa (ANSELL; GASH, 2008). Mas, ao longo do tempo, essa interação foi sendo substituída por outras formas de comunicação. Embora a comunicação tenha se tornado mais formalizada, em grande parte, mediada pela tecnologia, percebe-se que é preciso conjugar as formas de comunicação formais e informais para preservar a confiança e o compromisso com o processo colaborativo. Para McGuire (2006), formas variadas de comunicação são necessárias para construir o relacionamento, partilhar o conhecimento e criar a confiança. “Quanto mais pontos de contato entre os membros da rede, argumenta-se, melhor é a comunicação e maior a confiança” (MCGUIRE, 2006, p. 38).

De acordo com Bryson, Crosby e Stone (2006, p. 69), “é provável que a estrutura colaborativa mude ao longo do tempo por causa da ambiguidade da adesão e da complexidade em ambientes locais”. Nesse caso, a ambiguidade e a complexidade, inerentes ao Programa, parecem transbordar por se tratar de uma parceria transnacional. Embora a comunicação seja o “cerne do processo colaborativo”, o diálogo face-a-face, enquanto forma de comunicação entre os *stakeholders*, é “condição necessária, mas não suficiente para a colaboração” (ANSELL; GASH, 2008, p. 558).

A despeito de se argumentar que o diálogo face-a-face “nem sempre é essencial, especialmente quando o conflito pode ser baixo e os valores e objetivos partilhados emergem rapidamente” (EMERSON; NABATCHI; BALOGH, 2012, p.10), detectou-se que a reduzida interação face-a-face entre os professores e os gestores do Instituto e da subsidiária parece prejudicar, em parte, a confiança e o compromisso com o Programa. Neste sentido, a negociação de boa-fé pode estar sendo comprometida ao longo do Programa e isso poderá acarretar em possíveis mudanças de rota rumo aos resultados almejados.

#### 4.3.2.4 Construção da confiança

A confiança navega do início ao fim da colaboração, sendo, portanto, a construção e a manutenção relevantes para uma colaboração bem-sucedida. Neste sentido, é importante compreender como ocorre a construção da confiança em uma colaboração. Huxham e Vangen (2004, p. 194) entendem a construção da confiança como um ciclo, no qual dois fatores são importantes para iniciar a relação de confiança: (i) a formação de expectativas sobre o futuro da colaboração, que podem ser baseadas no comportamento anterior dos *stakeholders* ou em acordos formais; e (ii) se o nível de confiança inicial entre os *stakeholders* é suficiente a ponto de assumirem riscos para iniciar a colaboração.

Como mencionado anteriormente, a construção de confiança inicialmente foi marcada pelo diálogo face-a-face que, por sua vez, permitiu certa pessoalidade na relação entre os gestores do Instituto, da subsidiária e do governo. Interessante notar que, ao longo da criação e implementação do Programa, muitos *stakeholders* entraram e saíram de cena. Nesse percurso, grande parte das informações, conhecimento e pequenas vitórias foram compartilhados entre os diversos *stakeholders*, num clima de cooperação e de constantes trocas. No entanto, algumas questões como comunicação deficiente e a falta de transparência em algumas ações afetaram a legitimidade interna e o nível de confiança dos *stakeholders* no decorrer do processo colaborativo.

A forma como foi constituída a parceria conferiu a legitimidade interna e externa e o elevado capital social envolvido, esses fatores garantiram um alto grau de confiança inicial entre as partes (PROVAN; KENIS, 2008). A construção da confiança ao longo da parceria, apesar de ter sido de certa forma abalada pela não inclusão participativa dos *stakeholders* e pela falta de transparência em algumas etapas do processo colaborativo, foram reforçadas por algumas atitudes dos *stakeholders* (do Instituto, da subsidiária e do governo do Estado) e proporcionaram algumas pequenas vitórias que, por conseguinte, sustentaram uma colaboração mais ambiciosa (HUXHAM; VANGEN, 2004).

Alguns exemplos do ciclo de construção da confiança são pontuados no quadro 10. Por exemplo, a despeito da falta de transparência denunciada pelos professores no desenho do Programa e na definição de normas, em contrapartida, o compartilhamento de informações (BRYSON; CROSBY; STONE, 2015) e algumas pequenas vitórias, alcançadas ao longo do

processo colaborativo foram equilibrando a construção do consenso e, conseqüentemente, garantindo a manutenção da confiança (HUXHAM; VANGEN, 2004).

Quadro 10 - Ciclo de Construção da Confiança – Algumas evidências

	Universidade	Empresa
<b>Pequenas Vitórias</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Inclusão os professores no programa.</li> <li>✓ Negociação a mudança de moradia dos professores.</li> <li>✓ Inclusão da ênfase em construção naval no curso de engenharia mecânica de uma unidade.</li> <li>✓ Iniciar a formulação de ementa e equipe para o curso tecnologia em construção naval.</li> <li>✓ Possibilidade de estabelecer uma rede de pesquisa em tecnologia em construção naval</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ A transferência de conhecimento tem obtido êxito, está reduzindo a curva de aprendizagem e equacionando questões relativas à cultura organizacional.</li> <li>✓ Abertura para novas formas de cooperação, como o caso do RECEPAC.</li> <li>✓ Adaptação de algumas regras e acordos para flexibilizar algumas necessidades apontadas pelos <i>stakeholders</i> ao longo do processo.</li> </ul>
<b>Apoio para a colaboração mais ambiciosa</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Oferecer infraestrutura e recursos para dar o suporte necessário ao processo seletivo.</li> <li>✓ Apoio na formatação da Rede de Cooperação em Estudos, Extensão e Pesquisa sobre Ambientes Costeiros e Marinhos Capixabas (RECEPAC).</li> <li>✓ Banco de problemas do Estaleiro como <i>locus</i> de pesquisa para o doutorado em Engenharia Mecânica.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Mentores em Cingapura e no Brasil apoiaram a transferência de conhecimento.</li> <li>✓ Suporte do RH do Brasil e de Cingapura na construção de consenso e resolução de conflitos.</li> <li>✓ Palestras para apresentação do Programa.</li> <li>✓ Oferecer ao Instituto a gestão executiva do RECEPAC.</li> </ul>
<b>Atitudes de confiança</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ As atitudes dos líderes orgânicos alcançaram o respeito e a confiança dos demais <i>stakeholders</i>, como o apoio no desenho do projeto e o curso de inglês para alunos em uma unidade.</li> <li>✓ Iniciativas de empoderamento dos <i>stakeholders</i> mais fracos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Aceitar a inclusão dos professores no programa</li> <li>✓ Transferir a moradia dos alunos e professores da segunda turma, conforme reivindicação dos professores e alunos, como também a recomendação do Gestor da parceria.</li> </ul>

Fonte: Autora, com base em Huxham e Vangen (2004) e entrevistas.

O governo do Estado do Espírito Santo não foi inserido no quadro por não ter participado ativamente do processo colaborativo. Entretanto, no ano de 2015, a atitude do governador em reunir os *stakeholders* da subsidiária e do Instituto para a apresentação de resultados do Programa, embora tenha sido um ato político, reforçou o apoio para uma colaboração mais ambiciosa (HUXHAM; VANGEN, 2004). Ao oferecer esse encontro no palácio do governo, na verdade, o governador criou um fórum alternativo para que fossem apresentados os resultados intermediários da parceria (ANSELL; GASH, 2008).



Assim, presume-se um nível de confiança satisfatório, visto que algumas incertezas ainda repousam sobre os resultados previstos do Programa. Da parte do Estaleiro, a incerteza diz respeito ao compromisso do Instituto em oferecer o curso de tecnologia em construção naval. O *stakeholder* 12 mencionou a sua preocupação: “já estamos no terceiro ano e não estou vendo o outro lado ainda. O que está sendo feito para que a gente tenha o curso aqui”.

Da outra parte, alguns *stakeholders* do Instituto externaram a preocupação relativa aos riscos que o atual cenário político-econômico pode oferecer tanto ao setor público quanto ao privado. Conforme citou o *stakeholder* 1: “a questão econômica do governo começou a deteriorar e também é lógico, aquelas projeções que se faziam lá atrás, elas acabaram tendo que ser minimizadas”.

Além disso, foi ponderado por alguns *stakeholders* sobre qual o formato de curso ideal a ser oferecido pelo Instituto e sobre a possibilidade do Programa ser prorrogado. Para o *stakeholder* 10, o conhecimento pode ser transferido, socializado de outras formas mais coerentes com a realidade do Estado, não somente levando em consideração a realidade da empresa, ele acrescentou: “porque a abertura de um novo curso está relacionada ao mercado de trabalho. Então não sei quanto tempo um curso técnico ou um bacharelado em engenharia naval vai ser positivo para o [Instituto]”.

A construção da confiança é considerada satisfatória porque, apesar das incertezas, dos desequilíbrios de poder e da comunicação deficiente conferir uma oscilação do grau de confiança no decorrer da colaboração (EMERSON; NABATCHI; BALOGH, 2012), nesse período houve também muita negociação e interações para a construção do consenso. Isso foi possível devido ao fato do gestor da parceria empoderar alguns *stakeholders* em determinadas ocasiões, como também estabelecer constantemente o diálogo necessário para sanar os ruídos ocasionados ao longo do processo (ANSELL; GASH, 2008).

Ademais, embora tenha sido identificada relativa rotatividade dos *stakeholders*, a liderança instituída para operacionalizar a parceria permaneceu. Desta maneira, preservaram-se os objetivos, o compromisso de longo prazo (BRYSON; CROSBY; STONE, 2006), o conhecimento obtido e o esforço no sentido de contornar os problemas e amenizar os conflitos (PROVAN; KENIS, 2008). Soma-se a isso o elevado capital social adquirido ao longo da parceria, considerando-se a unanimidade das opiniões dos *stakeholders* ao considerar o Programa como uma boa oportunidade para os professores e *trainees* terem acesso à educação

de alto nível, bem como a novas tecnologias e culturas distintas. Ou seja, para os *stakeholders*, o Programa de Cooperação Educacional está sendo bem implementado e o saldo é positivo.

#### 4.3.2.5 Compromisso com o processo

A construção do compromisso com o processo é baseada no reconhecimento mútuo da interdependência entre as partes, no compartilhamento de responsabilidades no processo de colaboração e na abertura para explorar ganhos mútuos (ANSELL; GASH, 2008, p.559). Para os autores, o compromisso é “um aspecto essencial no processo de colaboração”, mas também é capaz de representar “um dilema complicado”, tendo em vista que a negociação entre os *stakeholders* pode resultar em “direções inesperadas”, ou a apropriação do processo pelos *stakeholders* mais fortes pode cooptar a tomada de decisão.

No entanto, caso haja a motivação inicial e o engajamento necessário dos *stakeholders*, é possível desenvolver o compromisso com o processo, por meio de uma elevada interdependência, compartilhamento de responsabilidades e reconhecimento de ganhos mútuos (ANSELL; GASH, 2008).

Depreende-se da análise que o compromisso com o processo foi motivado inicialmente por meio da forte relação de interdependência entre as partes (ANSELL; GASH, 2008), nas etapas de desenho e operacionalização do Programa. Entretanto, ao longo da implementação percebeu-se que o compromisso tem sido construído de diferentes formas entre os *trainees* e professores. Ou seja, no processo colaborativo houve uma segregação nessa construção, ficando a cargo da subsidiária a construção do compromisso junto aos *trainees*; e ao Instituto a construção do compromisso junto aos professores, conforme pode ser observado no quadro 11.

Quadro 6 - Meios de construção do compromisso com o processo na relação U-E-G

Meios de construção do compromisso do processo	Subsidiária → <i>Trainees</i>	Instituto → Professores
Responsabilidade compartilhada do processo	<p>- Baseado na apresentação formal das regras na palestra e no treinamento de integração, avaliação de desempenho, como também na comunicação informal estabelecida ao longo do processo seletivo por intermédio do diálogo constante entre o RH e os participantes do processo seletivo.</p> <p>Desde de a primeira palestra que a [subsidiária] deu lá no instituto, o nosso objetivo era ir para Cingapura aprender a tecnologia e trazer esse conhecimento de volta para o país, para o estado, então ficou muito claro para a gente desde de o primeiro momento (<i>stakeholder 17</i>).</p> <p>Na questão de prazo a Subsidiária fez algumas exigências para a gente, quando a gente estava em Cingapura. Na parte do treinamento, no estaleiro nós tínhamos que apresentar relatórios semanais, relatório trimestral, e final, e o prazo era definido e a gente tinha que cumprir o prazo.</p>	<p>- Baseado na comunicação informal entre coordenadores e professores.</p> <p>Sendo sincero não houve uma transparência muito grande nas regras, vamos dizer assim, compromissos. A gente sabia que nós tínhamos que fazer um curso lá, então quando a gente sai afastado para fazer algum tipo de capacitação, a gente precisa retornar com essa capacitação. Caso isso não ocorra a gente tem que ressarcir a União de todo o investimento que foi feito na gente, então essa consciência nós tínhamos via isso. Mas nós sabíamos somente que íamos receber uma bolsa, [...] que estávamos matriculados numa escola, a parte de visto foi toda providenciada pela empresa... Mas fora isso, se nós tínhamos algum compromisso de pós-programa? Fazer alguma coisa? Acho que todos os professores, a gente não teve uma clareza muito grande não: nós vamos concluir o curso de capacitação, retornar e depois a gente vai ver o que pode fazer (<i>stakeholder 11</i>).</p>
Mecanismos ou sanções para estimular o compromisso	<p>- Mecanismos de diálogo para esclarecer objetivos e regras por intermédio da palestra, do treinamento de integração e comunicação informal. Estabelecimento de regras de conduta e sanções por meio de acordos formais.</p> <p>Além da palestra e do treinamento de integração, eles têm o momento que o vice-presidente de operações, para mais uma vez afirmar esse compromisso e comprometimento deles. Tem também os documentos que eles assinam: [...] a declaração de ciência em relação às regras do país, que precisam cumprir ou estarão sujeitos às punições locais. O termo de compromisso de permanecer na empresa por mais três anos. Outro termo que eles assinam fala sobre quanto tempo eles vão ficar, o que a empresa está pagando, qual é a obrigação deles também, serem aprovados no curso, não faltar, obter aproveitamento, essas regras de conduta naturais de serem assinadas. Então a gente tem essa parte tanto documental quanto á parte dialógica sempre (<i>stakeholder 12</i>).</p>	<p>- Mecanismos informais por intermédio das reuniões de coordenação e sanções associados ao processo legal, sem referência ao programa.</p> <p>Então, a gente quando sai para fazer um curso, isso já é uma esfera federal, somos obrigados a voltar com um diploma. A gente não pode ir e simplesmente dar mole e não voltar com diploma, reprovar. Eu fui com a intenção de me dedicar ao máximo para poder voltar com o diploma, cumprir o objetivo de fazer o curso, estudar e ter o diploma em mãos para atender os requisitos da escola e burocracias e regras do governo federal. Sem pensar em regras, somos estimulados mesmo para conseguir adquirir novos conhecimentos, tanto pela empresa quanto pelos responsáveis do [Instituto] com relação a parceria (<i>stakeholder 10</i>).</p> <p>Quando você se afasta para fazer o curso tem que finalizar todo o processo logo após o curso. Então, quando a gente retorna ao [Instituto], nós entregamos um relatório parcial e depois um relatório final e também o diploma ou alguma declaração da politécnica falando que nós fomos aprovados no curso (<i>stakeholder 7</i>).</p>

Fonte: Autora, com base nos dados primários.

Identificou-se o baixo reconhecimento mútuo de interdependência por parte dos professores, ocasionado, em parte, pela não inclusão participativa e pela própria autonomia da carreira docente, pelo instrumento jurídico ao qual os professores estão subordinados e pela cultura organizacional do Instituto Federal de Ensino. Esses fatores conferem a necessidade de uma relação amistosa no compartilhamento da responsabilidade e limitação do uso de mecanismos para estimular o compromisso com o processo. Conforme o *stakeholder* 4 mencionou:

Depende muito das pessoas, não é como numa instituição privada que você estabelece uma funcionalidade, um perfil, põe a pessoa lá e você trata de produzir isso aí porque se você não entregar isso você não vai ficar aí não. Aqui você trabalha conquistando, você tem que conquistar a organização, as pessoas, os grupos, o tempo todo você tem que ficar conquistando.

Olha, eu acho que eu confio neste caso na cultura da própria instituição, da própria organização. Existem várias maneiras de configurar esse compromisso, primeiro é no grupo que vai permitir que essa pessoa se afaste por um período, colegas vão segurar a carga horária com alunos, com a sala de aula. Então já têm relações de compromisso que se estabelecem ali [...]. Eles precisam ter esse compromisso que já é local dentro do próprio grupo e claro que tem o compromisso também de pegar esse conhecimento e transformar em programas para o [Instituto]. E isso como a gente faz? Comunica a intenção. E num processo de construção dentro da gestão a partir dessas conversas, dessas comunicações a gente vê o programa se estruturar, por exemplo, nesse processo de transferência de *know-how* (*stakeholder* 4).

Desta forma, o compromisso dos professores está mais orientado à instituição do que ao Programa efetivamente. E isso reflete na relação de confiança, transparência e comprometimento com o processo. Como não há no Instituto uma estrutura responsável pela governança da parceria, o compromisso dos professores restringe-se basicamente a atender os critérios burocráticos previstos na legislação pertinente e aos acordos informais estabelecidos nas reuniões da coordenação. O compromisso com o resultado do Programa fica restrito à intenção de criação de um curso em tecnologia naval, aspecto que parece não estar claro para os professores no que diz respeito à consequente parcela de responsabilidade dos mesmos na realização de tal intento. Para o *stakeholder* 10:

Eu acho que poderíamos melhorar também a questão pós-intercâmbio, o contato nosso pós-intercâmbio é muito esquisito. Não sei se a iniciativa tinha que partir dos professores, se tinha que partir da reitoria, se tinha que partir da empresa? Não sei, mas de fato essa estrutura pós-intercambio não funciona bem. Eu acho que deveria ser um pouco mais aprimorada.

Por outro lado, foi reconhecida a interdependência pelos *trainees*, visto que na visão desses o Programa só foi possível graças à ação conjunta do Instituto e da Subsidiária. Os incentivos e

mecanismos utilizados para estabelecer o compromisso dos *trainees* com o processo foram atrelados aos acordos de regras de conduta e avaliações de desempenho devido a dois fatores: (i) a cultura organizacional do Estaleiro e, conseqüentemente, da subsidiária, que é orientada à performance; e (ii) a cultura de Cingapura – conhecida como cidade da multa - requer atenção às sanções locais impostas a seus cidadãos e aos estrangeiros.

Deste modo, a relação entre o RH da subsidiária e os candidatos participantes do intercâmbio é pautada pelo esclarecimento contínuo de regras e as possíveis sanções. Quando os candidatos são aprovados no processo seletivo, eles tornam-se *trainees* e uma série de acordos formais é assinada entre as partes para garantir a ciência das normas e sanções. Além disso, as famílias são inseridas nesse diálogo, no sentido de promover a compreensão e o estímulo também dos pais quanto às responsabilidades e vantagens do Programa, para a formação da carreira profissional dos *trainees*.

Ao longo do intercâmbio há o monitoramento da evolução da transferência de conhecimento, por meio de constantes avaliações de desempenho. Essas ações têm garantido o compromisso com o processo, até o término da pesquisa de campo. Assim, todos os *trainees* participaram efetivamente do Programa e os que retornaram já ocupam suas funções. Segundo os *stakeholders* 12 e 13, os problemas ocorridos foram pontuais e mais relacionados às situações do cotidiano em Cingapura, não interferindo nos resultados previstos.

Depreende-se da análise que a legitimidade interna foi obtida pela compreensão mútua da maioria dos *stakeholders* da colaboração (BRYSON; CROSBY; STONE, 2015). Já o reconhecimento da interdependência foi fragilizado no processo colaborativo, embora não tenha interferido diretamente no compromisso com o processo. Certamente, a não inclusão participativa dos professores levou a decisões nem sempre democráticas ou favoráveis aos seus interesses. Outras decisões como, por exemplo, não oferecer a imersão do inglês aos professores, foram cooptadas pela subsidiária pelo fato de deter a maior fonte de recursos e se apropriar do processo nesse ponto (ANSELL; GASH, 2008).

Ainda que alguns *stakeholders* não reconheçam um compromisso efetivo com o Programa, foi manifestado pelos mesmos os ganhos mútuos com a colaboração e a intenção de participar da transferência de conhecimento, por meio da participação ativa na criação do curso de tecnologia em construção naval. Neste caso, o papel da liderança visionária parece ter sido preponderante

para preservar o compromisso com a implementação do Programa (CROSBY; BRYSON; STONE, 2010).

#### 4.3.2.6 Entendimento compartilhado

O entendimento compartilhado diz respeito ao que pode ser alcançado coletivamente em uma colaboração, ou seja, missões, valores e problemas comuns da parceria (ANSELL; GASH, 2008). Huxham e Vangen (2004, p. 47) observam que, na prática, “é difícil construir o entendimento mútuo e gerir as relações de poder” em estruturas de colaboração, que tendem a ser tão ambíguas e complexas. Ou seja, como a colaboração é um processo dinâmico que pode sofrer interferências, devido às possíveis mudanças na estrutura dos *stakeholders* no decorrer da parceria, é necessário que haja um constante trabalho de manutenção dos objetivos, expectativas e aspirações comuns à colaboração (HUXHAM; VANGEN, 2004).

A missão do Programa de Cooperação Educacional é a transferência de conhecimento em tecnologia naval. O Programa tem por objetivos capacitar e aperfeiçoar a mão de obra local, inserindo-os na cultura da empresa e treinar professores para prover a transferência de tecnologia. Identificou-se que a missão foi compartilhada entre os *stakeholders* do Programa, assim como os objetivos. De fato, conforme já mencionado, o que ainda não parece estar claro para os *stakeholders* é “como” e “quando” ocorrerá a transferência de conhecimento pelos professores. O quadro 12 expõe os valores e os problemas comuns identificados na análise:

Quadro 7 - Entendimento compartilhado de valores e problemas em comum

Valores comuns	Problemas comuns
<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Capacitação do Instituto é convergente com padrões internacionais</li> <li>✓ Oportunidade de promover o instituto internacionalmente</li> <li>✓ Acesso as novas tecnologias e culturas distintas</li> <li>✓ Qualidade da formação oferecida pelo Instituto Politécnico Internacional</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Diferenças culturais</li> <li>✓ Culturas organizacionais distintas</li> <li>✓ Certa dificuldade de lidar com a rigidez imposta pela cultura de Cingapura</li> <li>✓ Moradia oferecida para a segunda turma</li> </ul>

Fonte: Autora, com base nos dados primários.

Interessante notar que o compartilhamento de problemas comuns entre os *stakeholders* foi uma forma de superar as adversidades, em prol da execução do Programa. Isso foi possível porque os *stakeholders* compactuavam do mesmo objetivo e entenderam que alguns problemas comuns poderiam ser tratados de forma coletiva. Do mesmo modo, Huxham e Vangen (2004) observam que o entendimento entre os *stakeholders* pode ajudar a encontrar formas de lidar com os problemas. Um exemplo foi a carta dos professores mencionando, dentre outros, o problema de moradia da segunda turma. O entendimento compartilhado e a manifestação de que o espaço oferecido, pelo Estaleiro, não estava condizente com o acordado, gerou um resultado positivo para a terceira turma.

#### 4.3.2.7 Resultados intermediários

Os resultados intermediários são relativos às pequenas vitórias que são alcançadas e as estratégias implementadas ao longo da colaboração. Esse conjunto de resultados, reconhecidos pelos *stakeholders*, auxiliam no êxito da colaboração (ANSELL; GASH, 2008). As pequenas vitórias são importantes elementos que auxiliam a condução da parceria, enquanto o resultado principal não é atingido, sendo que, uma vez identificadas elas devem ser divulgadas pela liderança para estimular a construção da confiança e o compromisso com o processo colaborativo (ANSELL; GASH, 2008; BRYSON; CROSBY; STONE, 2006).

Alguns resultados intermediários foram alcançados desde as condições iniciais do Programa, o primeiro resultado consistiu na estratégia do Pró-reitor de Extensão de incluir os professores na formatação do Programa de transferência de tecnologia. Na visão dos *stakeholders* 12 e 13, essa estratégia foi a “grande” sacada da parceria, pois é uma maneira de formar multiplicadores do conhecimento adquirido em Cingapura, no Espírito Santo.

A transferência de conhecimento já está produzindo resultados para a subsidiária, já que mais de 50 *trainees* estão atuando na produção em diferentes áreas. Inclusive, o retorno do Grupo em Cingapura é muito positivo, pois na visão deles o Programa está atendendo as expectativas. Alguns *trainees* já assumiram cargos de liderança em equipes de mais de 100 pessoas. O *stakeholder* 12 frisou que:

A maioria deles estão com turmas embaixo de trabalhadores em que eles são responsáveis por essas pessoas. Aguinaldo tem 180 pessoas abaixo dele, ele está na estrutura. Aguinaldo tem uma capacidade de crescimento enorme, o desempenho dele é excelente. Isso é resultado daquilo que eles aprenderam [...]. Hoje, quando você olha, são eles que estão tocando o estaleiro.

Esses resultados dos *trainees* em campo apontaram a redução da curva de aprendizagem na subsidiária. Como o Estado do Espírito Santo não possuía força de trabalho capacitada para trabalhar na construção naval, os coordenadores de área tinham dificuldade de seguir o cronograma de produção. Segundo os *stakeholders* 13 e 15, os resultados são perceptíveis no cotidiano da produção.

Eles estão com equipes que nunca trabalharam com isso, mas estão conseguindo desenvolver. Eu acredito que isso é muito por conta do conhecimento que trouxeram de lá. Esse conhecimento específico, junto dos gerentes, mas está sendo liderado por eles. Eles têm equipes e gerenciam, eles fazem cronograma, acompanham o resultado, eles fazem acontecer. Então, os resultados certamente já estão aí, a gente já vê no dia-a-dia mesmo (*stakeholder* 13).

O que se observa aqui é que quando eu cheguei aqui eu tinha muita dificuldade de encontrar pessoas para nos ajudar no processo fabril. E nós realmente tivemos que contratar pessoas que não tinham o embasamento técnico que nós gostaríamos que tivesse. E num determinado momento essa garotada começou a chegar e veio me ajudar, dividindo comigo esse espaço [...]. Isso já mostra um trabalho mostra uma evolução bem clara em termos de melhoria, você consegue prazo, qualidade. Porque toda empresa desse segmento, quando você instala, existe uma curva de aprendizado. Independentemente se você contrata com experiência ou não. É claro que essa curva de aprendizado vai ser maior ou menor em função da capacitação técnica que você conseguiu colocar a sua disposição, e nós estamos reduzindo gradativamente (*stakeholder* 15).

Outro aspecto relevante identificado foi à possibilidade de o *trainee* tornar-se a ponte entre as culturas, brasileira e cingapuriana, mediando possíveis conflitos relacionados à cultura organizacional e compartilhando a cultura local com os expatriados.

Então, eu acho que a engenharia de lá também é um pouco mais avançada, um pouco mais conhecedora e muito mais resiliente do que a nossa, então os supervisores de lá e os supervisores divergem porque a estrutura organizacional diverge bastante também. Então eu acredito que nós estamos presentes aqui hoje, que muitas vezes foi relatado até mesmo pelo pessoal da área, nós temos uma cultura cingapuriana e uma cultura brasileira, nós somos a ponte entre elas, então sem essa ponte aqui hoje eu acredito que seria muito mais difícil trabalhar [...] (*stakeholder* 18).

Por exemplo, tem um especialista em construções de navio, que é um cingapuriano que veio para cá também, apesar de ele ter aprendido lá, a gente tem o conhecimento técnico e compartilhamos a cultura brasileira. Então a gente está exatamente no fogo cruzado aqui, estamos no meio, então nós somos cobrados, somos questionados. Para mim o aprendizado não acabou em Cingapura, ele continua aqui hoje [...] (*stakeholder* 18).



A relação entre o Instituto e a subsidiária evoluiu para outras formas de cooperação. Uma delas foi à criação da Rede de Cooperação em Estudos, Extensão e Pesquisa sobre Ambientes Costeiros e Marinhos Capixabas. Essa rede, na verdade, trata-se de um arranjo de cooperação constituído por instituições governamentais e não-governamentais, sendo o Instituto Federal de Ensino o gestor executivo do Programa juntamente com a subsidiária, que é a financiadora do projeto. De acordo com o *stakeholder* 4:

Esse caso da Recepac é muito mais o caso da governança colaborativa na prática, tem mais integração. Mais muito por uma ação de trabalho colaborativo da empresa com a gente aqui do [Instituto] e a gente puxa o estado o tempo todo, puxa os agentes públicos locais, a sociedade civil organizada.

Outras possibilidades de parcerias foram apontadas pelos *stakeholders*. A primeira refere-se à proposta do Instituto em ter como o *locus* de pesquisa a subsidiária, para o desenvolvimento de projetos de acordo com o banco de problemas identificados na produção. Além disso, algumas relações pontuais estabelecidas entre alguns professores, que participaram do intercâmbio com profissionais da subsidiária, podem levantar outras frentes de pesquisa.

Estamos trazendo o doutorado de engenharia mecânica pela Unicamp que vai dar outra alavancada nessa visão futura de ampliar essa competência do campus, e ainda há oportunidade para outras iniciativas. A gente está em curso com esse processo, não está encerrado, podem acontecer outras coisas nesse caminho (*stakeholder* 4).  
No meu caso eu estava acompanhado dos técnicos e tinha uma turma de engenheiros também, que era um programa interno da [subsidiária]. Então a gente teve um contato muito grande com esses engenheiros e acredito que no futuro vão surgir boas relações de pesquisa. Inclusive boa parte se formou comigo, então se criou um ambiente amistoso entre os funcionários da [subsidiária] e os professores. Um *network* (*stakeholder* 10).

A socialização do conhecimento adquirido já foi introduzida, em caráter experimental, para egressos do curso técnico de Mecânica de uma das unidades. Esta foi uma iniciativa de alguns professores que retornaram do intercâmbio, onde desenvolveram um curso de extensão: “o primeiro produto do intercâmbio, voltado a pequenas áreas como arquitetura naval” (*stakeholder* 5).

Se não fosse esta questão da oportunidade de Cingapura, por mais que a [subsidiária] estivesse aqui do lado, a maioria dos alunos iriam formar sabendo apenas o básico da indústria naval. Hoje aqui no *campus*, por iniciativa de outros professores que também participaram do Programa, já foi ofertado um curso de tecnologia naval [...]. É um curso pós-técnico, como se fosse uma complementação do ensino técnico (*stakeholder* 10).

Além disso, foi lançado no ano de 2015, na unidade do Instituto no mesmo município da subsidiária, o curso de Engenharia Mecânica, com ênfase em Engenharia Naval. As disciplinas na área de engenharia e construção naval estão sendo ofertadas por professores que já retornaram do Programa. Conforme afirmou o *stakeholder 5*, “esta parceria com a [subsidiária] já nos possibilitou levar uma das ênfases do curso de Engenharia Mecânica para a área naval”.

Alguns *stakeholders* chegaram a ir mais longe, em suas expectativas sobre os resultados do Programa, ou seja, vislumbram, a longo prazo, a possibilidade de resgate da construção naval brasileira.

Eu acho que existem excelentes resultados. Primeiro que agente criou uma cultura naval nessas pessoas, e mais importante, a gente criou em alguns professores. Isso é muito importante, até gente adaptar isso ao nosso modo brasileiro de ser. Porque também não acredito em importação de nada que não tenha a nossa cara. Mas, os professores serão os multiplicadores disso. Eles vão poder ser, não sei se é sonho, mas eles vão poder regatar a nossa indústria naval. Acho que eles serão esses agentes (*stakeholder 24*)

A faixa etária dos alunos que foram pra Cingapura que são do [Instituto] é de 20 anos, alguns com 25, 29. Ou seja, esses alunos que vão pra Cingapura e retornam com um contrato já firmado, a gente sabe que pela experiência profissional deles, por ter estudado fora, [...] etc., eles não vão parar por aí. Então, esses alunos têm tudo para no futuro fazer um mestrado, fazer um curso superior e daqui a 20 anos estar comandando a indústria naval do nosso Estado, que hoje ainda é muito limitada.

Nós estamos sabendo que a escola dessa garotada toda foi considerada a melhor do país, aí a gente leva para um centro de alta tecnologia e, então, eles absorvem e voltam para aplicar aqui e continuar seu próprio desenvolvimento. Então, eu vejo esse processo muito importante, não só para o governo, mas para o país. Daqui, provavelmente, nós vamos ter um estaleiro do porte como esse que está sendo feito aqui, não vai ficar restrito ao âmbito nacional. Nós vamos ter que ter a capacitação para concorrer em âmbito internacional. E o objetivo é esse mesmo, nós temos que chegar lá. Porque senão nós não vamos conseguir fazer com que o nosso passado retorne (*stakeholder 15*).

Percebe-se que pequenas vitórias alcançadas ao longo do Programa foram “resultados bem-sucedidos”, que influenciaram a construção da confiança e do compromisso com o processo de colaboração. Alguns resultados estavam relacionados a processos críticos da colaboração como, por exemplo, a mudança do local de moradia. Outros, por sua vez, foram resultados intermediários, tangíveis, capazes de oferecer pistas quanto à obtenção do resultado almejado (ANSELL; GASH, 2008). Cabe ressaltar que o Programa ainda está em curso.

### 4.3.3 Dissonâncias da colaboração

Emergiram da análise algumas dissonâncias na colaboração. Essas dissonâncias, embora não tenham sido abordadas no estudo de Ansell e Gash (2008), foram elementos relevantes que impactaram o processo colaborativo do Programa.

#### 4.3.3.1 Culturas distintas em organizações distintas: a interculturalidade e os diferentes modelos organizacionais

A primeira dissonância diz respeito à interculturalidade e os aspectos simbólicos das múltiplas culturas organizacionais, visto que a parceria analisada além de ser intersetorial, é transnacional. Ressoam também as diferentes culturas sociais dos *stakeholders* e a convivência em culturas distintas, as quais eles foram submetidos e que, por vezes, podem influenciar a colaboração. Ou seja, essas questões interculturais transcendem não somente pela natureza coletiva da colaboração, mas pelas múltiplas culturas sociais e organizacionais que coexistem de maneira ambígua e complexa no Programa.

A subsidiária integra um grupo de empresas transnacional com origem em Cingapura. Esta Cidade-Estado possui uma sociedade multiétnica composta por chineses (em torno de 77%), malaaios (em torno de 15%), indianos e expatriados. A cultura de Cingapura é considerada peculiar por ser influenciada tanto pelo ocidente quanto pelo oriente, sendo altamente direcionada para o desempenho. Em contraste, o governo exerce, por meio de regras, alto grau de controle sobre os comportamentos dos indivíduos, sendo parte dessas regras herdadas da colonização britânica e dos ensinamentos de Confúcio, que, por sua vez, são baseados no princípio da estabilidade social, alcançada pela aceitabilidade das desigualdades nas relações (LI; NGIN; TEO, 2008).

A cultura de Cingapura está mais orientada para o pragmatismo nos negócios e para os investimentos a longo prazo (LI; NGIN; TEO, 2008). Essas características parecem oferecer pistas para compreensão da estratégia de investimentos de longo prazo no Brasil, bem como a parcimônia com que tem conduzido os empreendimentos brasileiros, mesmo diante do atual cenário político-econômico e a crise do petróleo.

O Estaleiro, em Cingapura, possui uma base composta por trabalhadores operacionais de origem asiática, apresenta um *modus operandi* diferente e fortemente orientado à performance e a hierarquia, com elevado nível de subordinação (LI; NGIN; TEO, 2008). Comparado aos trabalhadores brasileiros, os que atuam na área operacional, em Cingapura, possuem uma relação diferente com o mundo do trabalho, com menor autonomia e maior controle. Os gestores são geralmente formais nas atitudes e centralizadores. A comunicação é indireta, os conflitos tendem a ser evitados e há a busca pelo consenso (HOFSTED, 2016, acesso em: 10 jan. 2016).

Flagrantes da interculturalidade, que emergiram na pesquisa, denunciam um grupo transnacional com empresas e respectivas culturas organizacionais ainda distintas, **o nós e o eles**, presentes em alguns relatos, explicitaram a dificuldade de uma empresa instalar-se em outro país, de dimensões e culturas distintas. Freitas (2009) argumenta que muitas vezes algumas práticas gerenciais introduzidas pelas transnacionais, possuem pressupostos e valores culturais divergentes, que tendem a provocar uma reação de autodefesa.

A minha empresa não sabia como o Brasil funcionava. Então, legislação trabalhista é uma novidade. A primeira vez que fui para Cingapura foi para explicar como a lei brasileira funcionava na parte trabalhista. O que não é fácil, porque você não tem só CLT que te rege, você tem os julgados, os enunciados, as súmulas, então, isso é muito complexo para estrangeiro entender. Acho que meu principal desafio foi ultrapassar, não é nem ultrapassar ainda, mas permear essa barreira cultural e os bloqueios que existem dos dois lados. Eu costumo dizer que não existe, a cultura cingapuriana não vai sobrepor à brasileira, nem a brasileira a cingapuriana. A gente está descobrindo uma nova forma de construir na empresa um mix das duas culturas (*stakeholder 12*).

Embora tenha dado privilégio à contratação dos profissionais locais, para assumirem as posições estratégicas mais sensíveis aos costumes, valores e crenças locais, com o intuito de facilitar a gestão e estar mais próximos do governo e das entidades locais de controle, a subsidiária e a matriz deparam-se com uma série de divergências de cunho legal e cultural. Neste sentido, foi identificado nesse estudo que profissionais brasileiros, diferentemente dos asiáticos, exibem uma postura questionadora, possuem maior grau de autonomia e criatividade nas ações (FREITAS, 2009) e não se submetem ao modo de trabalho asiático. Desta forma, os conflitos interculturais vão além das questões éticas, legais e do *modus operandi*, a própria forma na qual o profissional, num nível hierárquico menor, posiciona-se frente ao seu superior ou à empresa, já demonstra alguns traços da cultura brasileira.

E aí é aquela coisa de quem não chora não mama, porque os brasileiros não aceitam qualquer coisa, eles [o Estaleiro] estão acostumados com chineses e indianos, que aceitam qualquer coisa e o brasileiro é diferente. [...] Aí está o lado bom do brasileiro, esse espírito de reivindicar os seus direitos (*stakeholder 4*).

Cingapura é um modelo de trabalho muito diferente do nosso. Relações trabalhistas, por exemplo [...]. A relação de emprego lá é uma coisa muito valorizada: “eu tendo um emprego, meu emprego é sagrado!” (*stakeholder 10*)

A gente tem dado muito treinamento para estrangeiro para que eles entendam como nós funcionamos aqui no Brasil. A gente precisa investir mais no treinamento dos brasileiros para saber como eles funcionam lá. Para que a gente se entenda um pouco melhor. Acima de tudo que a gente resista menos. Os dois lados. A gente sempre acha que o outro está errado. As pessoas falam que eles tratam mal e gritam, mas é o jeito dos caras. Mas aqui você vai tomar um peteleco na orelha se continuar gritando e colocando o dedo na cara de um operário. Eu já falei isso com eles, não que estejam errados, mas aqui no Brasil você vai ser mal interpretado. Em Cingapura você pode porque lá é permitido, faz parte da sua cultura (*stakeholder 12*).

O jeito de eles trabalhar além do que o que a gente quer trabalhar é divergente, na minha opinião. Eles trabalham sábado, domingo, qualquer horário. O foco é o trabalho. Então já extrapola um pouco o que é o nosso estilo de querer ficar um pouco com a família e tal (*stakeholder 17*).

Diferentemente do Brasil, a cultura cingapuriana é avessa ao personalismo nas relações. Para alguns *stakeholders*, isso é um fator de divergência cultural. Em contrapartida, o personalismo, apontado por Freitas (2009) como um dos traços que configura influência no ambiente organizacional brasileiro, é a forma como o brasileiro geralmente conduz suas relações baseadas na pessoalidade, na proximidade social. Na opinião do *stakeholder 4*:

A comunicação lá realmente é complicada porque a forma deles conduzirem as coisas é diferente. Tem uma cultura diferente e uma visão organizacional diferente. Como o [Instituto Politécnico Internacional] vê a relação deles com o estaleiro? Eles são prestadores de serviço. O estaleiro paga e eles prestam o serviço e entregam. Não tem nível de aproximação. A nossa maneira de fazer as coisas aqui é muito diferente, e eles olham para a gente como aqueles que fornecem gente para eles treinarem, mais um, pois juntam lá gente de vários lugares. Eu tenho um relacionamento muito próximo com o gestor do [Instituto Politécnico Internacional]? Não! Eu já entendi isso, não quero confusão.

A despeito da orientação para o desempenho e de usualmente o profissional cingapuriano somente exercer aquilo que lhe foi atribuído, o brasileiro parece ser um profissional mais ousado, preocupado com a qualidade e aberto a novas descobertas. Para Freitas (2009), estas características possuem relação com o traço da “malandragem”, ou seja, o “jeitinho brasileiro” relacionado à flexibilidade e a adaptabilidade na forma de conduzir as ações. O *stakeholder 12* afirmou que a percepção de qualidade do serviço brasileiro superou a baixa produtividade.

Hoje, eu fico muito feliz quando eu vejo um gestor singapuriano, da elétrica, sentou comigo aqui esses dias. E vou te confessar uma coisa, quando eu cheguei aqui eu achei que o nosso nível de produtividade era baixo, o brasileiro era ruim, etc. Depois, o serviço que a gente acaba é melhor do que o que a gente tinha em Cingapura porque a gente acaba. Ele só demora mais. A qualidade final do produto é melhor.

O [Estaleiro] tem realmente uma tecnologia extremamente avançada e qualificada, agora no momento em que a gente começa a receber isso, o nosso trabalhador é muito criativo. Eu acho que a gente pode até a mudar, não a tecnologia, mas modificar

alguma coisa em termos operacionais, isso já em um futuro mais avançado. Porque o brasileiro, apesar de ser muito criticado, é um sujeito muito versátil e muito criativo, e tem horas que ele consegue algumas inovações, implantar alguma coisa, muito interessante o que você ganha com isso (*stakeholder 17*).

De acordo com o *stakeholder 4*, “todas as culturas e países têm o seu jeitinho. Cada um tem o seu, tem diferenças entre o jeitinho. E a nossa facilidade, talvez, seja de adaptação, e isso é um lado bom”. Consonante com essa opinião, o *stakeholder 17* complementou que:

O jeito brasileiro se deu muito bem dentro da cultura chinesa. Mas eu digo que o brasileiro é aquele que quer lutar, que procura a frente, vai se dar bem lá. Porque o chinês é aquele que sempre procura dentro do trabalho ter seu foco sempre. Então se o brasileiro está lá para ter foco e trabalhar, vai se dar muito bem.

Em vista disso, a intenção dessa subseção foi, tão somente, ilustrar alguns achados relacionados à interculturalidade e articular algumas respostas ou pistas, a partir do aporte teórico sobre cultura organizacional e interculturalidade. Ressalta-se que essa articulação com a teoria foi limitada, tendo em vista que a temática em questão vai além dos objetivos propostos neste estudo. O propósito foi tão somente o de destacar o possível diálogo entre as perspectivas teóricas de governança colaborativa e a cultura, pontuando alguns elementos que subsidiam a compreensão do comportamento dos atores sociais, levando em conta os aspectos da interculturalidade e cultura organizacional. Selsky e Parker (2005, p. 866) observam que as pesquisas sobre parcerias intersetoriais, envolvendo diferentes países são praticamente inexistentes, “então uma série de questões interculturais aguardam atenção, especialmente como [colaborações intersetoriais] abordam questões mais transnacionais e globais”.

#### 4.3.3.2 Disfunções burocráticas no âmbito da governança pública

A despeito dos avanços da administração pública na direção da governança pública, ainda persistem algumas disfunções burocráticas a serem solucionadas. Algumas dessas disfunções apresentam-se como barreiras à cooperação universidade-empresa (IPIRANGA; FREITAS; PAIVA, 2010). Foram apontadas neste estudo algumas questões de cunho burocrático que impactaram, por exemplo, na participação de *stakeholders*, na liderança facilitadora, na

inclusão participativa, na construção da confiança e na contingência tempo na colaboração, conforme pode ser observado no quadro 13.

Quadro 8 - Disfunções burocráticas identificadas na colaboração

Disfunções	Evidências
Excesso de formalismo como entrave na formalização de parcerias	<p>A gente começou a acompanhar isso durante um tempo, mas a gente percebeu que mais uma procuradoria no acordo iria dificultar que esse acordo saísse [...]. Então a gente não participou do acordo. Acho que foi a atitude talvez menos formal, mas mais correta. Deixa a coisa acontecer, pois somos só os articuladores mesmo (<i>stakeholder 24</i>).</p> <p>Imagina um engenheiro civil dando aula de como construir uma casa, sendo que nunca construiu uma casa e nunca vai construir porque existem aí as burocracias que às vezes é tanto documento, um caminho tão longo porque que a gente cansa e desiste de atuar numa empresa. Tinha que ser mais facilitada a relação do professor com o mercado, tem a questão da dedicação exclusiva e qualquer coisinha que você faz por fora para ganhar 1 centavo, você tem que declarar e tem normas dizendo que você só pode atuar tantas horas prestando serviço. Então, infelizmente a gente acaba perdendo espaço (<i>stakeholder 9</i>).</p>
Tomada de decisão baseada no nível hierárquico	<p>Os professores fizeram cursos distintos lá, nem todo professor teve a oportunidade, por exemplo, de escolher o curso, os cursos foram quase que aleatórios. Quem escolheu? A gente também não sabe. A gente acredita que foi o nosso interlocutor do [Instituto] com a [subsidiária], nós acreditamos que só pode ser ele né? Mas assim, fulano qual é o seu perfil? O que que você prefere? Isso não foi perguntado (<i>stakeholder 8</i>).</p>
Tempos distintos: dificuldades de atender às demandas do mercado no tempo necessário	<p>Os caras lá na indústria têm muita coisa para fazer, eles não estão a fim de perder tempo! Se fosse um negócio mais prático, eles aceitariam fazer mais parcerias com a universidade. Então foi uma coisa que a gente estava discutindo aqui ontem: ou a gente muda a forma, a burocracia que a gente tem para fazer as coisas no setor público ou a gente vai continuar perdendo esse tipo de oportunidade (<i>stakeholder 11</i>).</p> <p>Tivemos uma reunião com o governo do estado e eles [o Instituto] apresentaram a intenção de oferecer o curso, mas não apresentaram o prazo ainda para isso. E isso preocupa porque é muito comum nas instituições públicas a morosidade. Eu sei que tem toda uma estrutura a seguir, uma regra, mas precisava ter mais claro quanto tempo isso vai demorar (<i>stakeholder 12</i>).</p>
Tecnicismo e formalismo - conformação aos regulamentos em detrimento aos objetivos	<p>Então, a gente que quando sai para fazer um curso, isso já é uma esfera federal, somos obrigados a voltar com um diploma. A gente não pode ir e simplesmente dar mole e não voltar com diploma, reprovar. Eu fui com a intenção de me dedicar ao máximo para poder voltar com o diploma, cumprir o objetivo de fazer o curso, estudar e ter o diploma em mãos para atender os requisitos da escola e burocracias e regras do governo federal (<i>stakeholder 8</i>).</p> <p>Quando você se afasta para fazer o curso tem que finalizar todo o processo logo após o curso. Então, quando a gente retorna ao [Instituto], nós entregamos um relatório parcial e depois um relatório final e também o diploma ou alguma declaração da escola falando que fomos aprovados no curso (<i>stakeholder 10</i>).</p>

Fonte: Autora, com base nos dados primários.

Em que se pese a tentativa de orientar as ações do Estado e da universidade em direção à governança pública, na qual esses atores sociais articulam-se e compartilham com o mercado ou com a sociedade civil a responsabilidade de solucionar os problemas sociais, cada vez mais

complexos, na relação universidade-empresa-governo ainda perduram algumas heranças do modelo burocrático: (i) as disfunções burocráticas da estrutura universitária e do governo (VIEIRA; VIEIRA, 2004); (ii) a inexistência de uma estrutura de governança (IPIRANGA; FREITAS; PAIVA, 2010); e (iii) as descontinuidades de gestão (CALDERAN, 2013; IPIRANGA; FREITAS; PAIVA, 2010; MARIA; BAÊTA; CHAGNAZAROFF, 1999). Essas heranças aliadas a alguns traços herdados do patrimonialismo (como, por exemplo, o interesse privado *versus* o interesse coletivo) parecem perpetuar comportamentos contraditórios à colaboração intersetorial no caso analisado.

Algumas disfunções burocráticas consomem os esforços mal utilizados dos atores sociais envolvidos, sobretudo, dos gestores públicos comprometidos com a função social de suas atribuições. “O interesse precípua de conformidade com as regras interfere com a efetivação das finalidades da organização” (MERTON, 1970, p. 256). Em contraste ao esperado pelo treinamento, alguns *stakeholders* prendem-se às questões burocráticas e parecem distanciar-se do objetivo de desenhar um curso de tecnologia em construção naval.

Por outro lado, parte dessas disfunções burocráticas está, na verdade, relacionada aos “traços típicos da sociedade e da gestão pública brasileiras” (JUNQUILHO, 2004, p. 149). Identificou-se nas lideranças do setor público: (i) a conjugação entre a “pessoalidade e a impessoalidade” nas relações; (ii) a “tendência à centralização” de poder nas tomadas de decisões; (iii) a capacidade “para contornar excessos formais via “jeitinho”; e (iv) as “dificuldades para observação de controles formalizados e planificação” (JUNQUILHO, 2004, p. 149). Observou-se que algumas características do perfil gerencial do setor público proposto por Junquilha, em 2004, ainda são reconhecidas na atualidade.

Alguns excessos de formalismo no setor público foram mencionados por alguns *stakeholders* como inibidores da relação universidade-empresa-governo. Tanto o governo do Estado do Espírito Santo quanto o Instituto Federal de Ensino alegaram a burocracia como entrave na formalização de parcerias, para ambos, o excesso de formalismo inerente a um acordo de cooperação requer tempo e recursos que nem sempre estão disponíveis (IPIRANGA; FREITAS; PAIVA, 2010). As procuradorias, atreladas à legislação vigente, parecem não terem alcançado o equilíbrio entre a dinamização e a prudência, no sentido de subsidiar em tempo hábil o relacionamento do setor público com outros atores sociais, com vistas a oferecer respostas mais ágeis às questões sociais. Somam-se a isso, alguns limitadores da parceria



público-privada para P&D, apontados pelo mercado, no estudo de Santos e Pinheiro (2010, p. 1481):

O tempo e os recursos direcionados para a formulação de projetos devido à burocracia, à dificuldade de estruturar as prestações de contas, em razão do grande número de comprovantes requisitados, e à imprevisibilidade das mudanças de regras, pois a natureza de recursos destinados à inovação pelo governo vai depender de escolhas políticas, ficando a empresa à mercê da situação política do país.

Retomando o caso analisado, salienta-se também que o curso das ações da subsidiária tem seguido um norte que coaduna com as políticas públicas orientadas à retomada do setor de construção naval. Contudo, ao longo deste percurso, as lacunas entre o programado e o executado (como, por exemplo, o Planseq Naval, que não contemplou o Espírito Santo) impôs à subsidiária a qualificação da força de trabalho. Essas lacunas descortinam um problema clássico da gestão pública brasileira – o modelo *top-down*, instituído na implementação de programas e políticas públicas, que lhes confere um distanciamento entre a tomada de decisão e a execução (SECCHI, 2013).

Alia-se a isso a deficiência dos aspectos estruturais do governo e da universidade para instrumentalizar a avaliação de programas e políticas públicas (PECI et al., 2012; SECCHI, 2013) e as descontinuidades da gestão (IPIRANGA; FREITAS; PAIVA, 2010). Em outras palavras, os recorrentes estigmas da estrutura político-administrativa brasileira eventualmente podem comprometer os resultados das parcerias, como ocorre com o caso analisado. De que vale um início bem orientado, se os fragmentos do desgoverno impactam o resultado almejado?

#### **4.3.4 O resultado previsto**

O resultado do Programa parecer estar seguindo na direção da criação do curso de pós-graduação em tecnologia de construção naval. A implementação de um curso regular em tecnologia naval foi ponderada pelo Instituto Federal de Ensino por uma série de fatores, dentre eles, o desenvolvimento do arranjo produtivo local em construção naval que demande a formação de força de trabalho para atender outras empresas que vierem a instalar-se no Estado do Espírito Santo. O *stakeholder* 4 ressaltou que:

No Brasil [o Instituto] faz ofertas públicas para competências amplas para resolver em vários setores da economia, na indústria. Portanto, inicialmente o curso será pago, pois é um curso de pós-graduação, a gente não tem que ver se tem potencial para formar turma, eventualmente nós podemos decidir bancar o curso por questões institucionais. Aí o curso gratuito também é possível sim, quando é que a gente faz esse tipo de oferta? A gente chama isso de indução, quando a gente vai testar se conseguimos induzir uma oferta regular mais na frente, mas por enquanto eu não vejo como fazer essa indução porque o mercado está muito pequeno, está muito focalizado. Então é mais provável que a gente faça o curso com turma fechada pela Fundação. A não ser que [a subsidiária] queira especializar um grupo de técnicos de engenheiros da empresa, aí quem vai pagar o curso é a empresa. Futuramente queremos sim introduzir esse curso gratuito, mas por enquanto será pago. Fazer uma turma aberta para a comunidade, onde cada cidadão paga a matrícula para um curso desse, já vejo como uma hipótese remota, a nossa fundação não tem esse perfil de fazer curso caça-níquel.

Este prognóstico, no entanto, vai depender da construção do consenso entre os *stakeholders* acerca do desenho, do formato viável de transferência de conhecimento pelo Instituto Federal de Ensino, ou seja, na identificação de um denominador comum que atenda, mesmo que de forma desbalanceada, mas factível, os interesses das partes. Aliás, os resultados da parceria dependem também de algumas variáveis externas, que influenciam o processo colaborativo, devido à atual conjuntura, que afeta tanto o contexto da parceria quanto a subsidiária e o Instituto Federal de Ensino.

#### 4.3.4.1 Incertezas: os impactos da crise do petróleo e da política econômica brasileira

Não cabe a esta pesquisa o enfoque político-econômico, porém interessa saber como os fatos ocorridos nos últimos dois anos impactaram no contexto em que o fenômeno estudado se insere. Enquanto fatores externos ao Programa, esses fatos refletiram em incertezas, não só quanto aos resultados esperados, mas, sobretudo, no que diz respeito à continuidade dos projetos que deram origem à subsidiária brasileira do Estaleiro.

Como bem sintetizado por Ebrahim (2015, acesso em 22 fev. 2016):

As molas do crescimento transformaram-se em incógnita. Os escândalos de corrupção que ameaçam grandes empresas do País, somados a uma conjuntura de estagnação econômica, ajuste fiscal e turbulência política, colocaram em xeque o cronograma de importantes obras de infraestrutura, mobilidade e petróleo e gás. Na ponta, a consequência mais brutal: o desemprego.

Neste sentido, o cenário atual brasileiro afeta diretamente o contexto ao qual a parceria foi estabelecida, posto que a atual crise do petróleo (o preço do barril caiu de US\$ 100 para cerca de US\$ 30) e a redução mundial do número de sondas de perfuração marítima (DISAVINO, 2016, acesso em: 02 mar. 2016), aliadas à recessão em que o Brasil encontra-se e ao envolvimento das empresas contratantes (e algumas contratadas) das sondas pré-sal nas investigações de corrupção da operação Lava-Jato, tornaram vulneráveis os investimentos internos e externos no setor de óleo e gás.

Das 28 sondas pré-sal, a Petrobrás ofereceu uma proposta para aluguel de somente 10 unidades (WIZIACK; FRIEDLANDER; PAMPLONA, 2016, acesso em: 23 fev. 2016). Dos cinco novos estaleiros que foram implementados especificamente para atender a carteira de encomendas de sondas pré-sal, alguns já revogaram os contratos. Interessante observar que apenas as subsidiárias de estaleiros cingapurianos, parecem estar preservando os compromissos contratuais. A subsidiária do Estaleiro tem mantido o planejamento e o cronograma de entrega das sondas, entretanto, o cenário parece incerto também para este empreendimento.

Além disso, a crise política e econômica brasileira influencia a forma como o governo lida com a universidade e com o mercado. A universidade, por sua vez, se vê diante de recursos cada vez mais escassos, o que aumenta os desafios quando as parcerias com o mercado são postas em cheque devido à atual recessão. É sabido que o primeiro setor a sofrer os impactos da restrição orçamentária, tanto no âmbito público quanto no privado, é o de Pesquisa e Desenvolvimento.

O contexto, portanto, está cercado de muitas especulações, face a atual conjuntura política e econômica brasileira e o cenário mundial do setor de óleo e gás. Na opinião de Goldemberg (2016, acesso em: 20 jan. 2016):

Essa visão equivocada do cenário mundial do futuro do petróleo, que aparentemente representa a visão da própria Presidência da República, só vai agravar os problemas que o Brasil enfrenta hoje. Insistir em produzir petróleo no pré-sal, cujo barril custa cerca de US\$ 50, segundo números da Petrobrás, e vendê-lo a US\$ 35 parece pelo menos, insensato. O custo da produção do petróleo no pré-sal deve ser calculado com base nos custos totais de exploração e produção da Petrobrás, e não apenas nos dos campos mais produtivos, como fazem alguns. Poderia fazer sentido alguns anos atrás, quando o petróleo valia mais de US\$ 100 por barril. Ao que tudo indica, o Brasil perdeu aqui uma “janela de oportunidade” histórica ao adotar um modelo de exploração que atrasou a produção em vários anos.

Alguns *stakeholders* mostraram-se sensíveis a atual conjuntura do setor, mas sentem-se privilegiados pela oportunidade de inserção no mercado de trabalho em tempos de crise.

Segundo o *stakeholder* 21, “hoje a gente está numa situação, numa crise, mas eu tenho meu emprego, [...] estou trabalhando com pessoas experientes e tentando me provar nesse mercado de trabalho, foi à oportunidade dos sonhos de muita gente”. Mesmo os *stakeholders* que não são atingidos diretamente pelas externalidades demonstraram certa condescendência. O *stakeholder* 1 considerou que o Estaleiro poderia fazer mais pela comunidade local, todavia admitiu que a situação atual não é favorável para a subsidiária brasileira.

O [Estaleiro] faz alguns investimentos, mas eu posso falar da minha experiência pessoal, que o estaleiro poderia fazer mais. Mas, também sinto que, enquanto eles são um centro de custo fica um pouco complicado, principalmente na situação atual de turbulência que há Petrobras, na Sete Brasil. [...] Não se sabe exatamente o que vai acontecer, mas é algo público e notório que eles [subsidiária] também estão submetidos a uma pressão muito significativa (*stakeholder* 1).

É uma pena que uma experiência dessa tenha tantos fatores exógenos que vão acabar influenciando [...] Mas, eu acredito que pra aquela pessoa que participou e pra aquela que possa multiplicar, esse programa vai fazer uma diferença enorme na carreira dele aqui pra frente, em qualquer área (*stakeholder* 24).

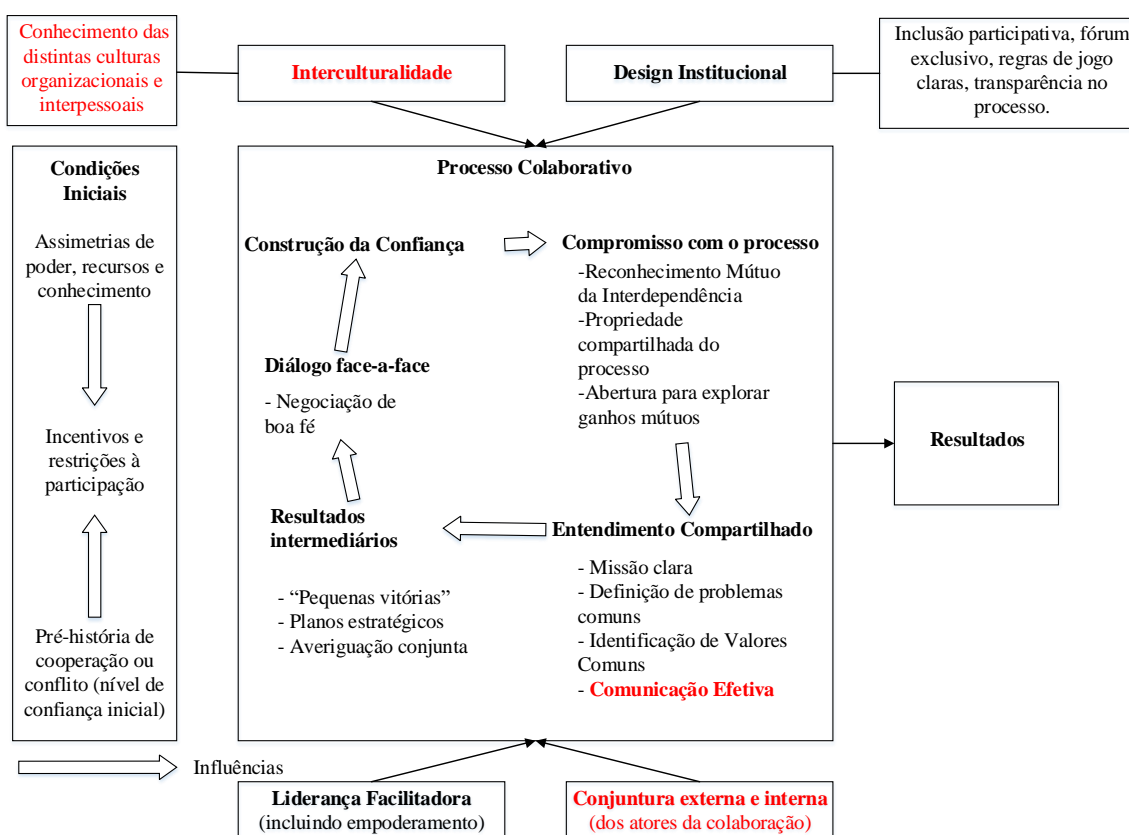
Em suma, apesar dessas externalidades excederem as fronteiras de análise do modelo proposto por Ansell e Gash (2008), diante do contexto em que se encontra o Programa, elas afetam o ambiente interno da colaboração e dos *stakeholders*. Neste sentido, parece ser coerente ponderar como a atual conjuntura externa e a própria conjuntura interna da subsidiária e do Instituto podem comprometer, não somente, os resultados previstos pelo Programa, mas também oferecer riscos à permanência da colaboração.

A previsão de término do Programa de Cooperação Educacional é 2017. Segundo a Gestão de RH, até o momento não houve alterações em seu escopo e o direcionamento é de continuidade das ações. A turma de 2016 embarcou no início de janeiro, enquanto os professores têm previsão de embarque no próximo mês de junho. Embora o Instituto Federal de Ensino não tenha formalizado o compromisso de criação do curso em tecnologia naval, alguns *stakeholders* afirmam que a criação da ementa do curso de pós-graduação está evoluindo. Portanto, até então, a parceria está seguindo o curso planejado e os seus contornos não estão sendo diretamente afetados, pelo menos até a conclusão desse estudo.

#### 4.3.5 Proposição de novos elementos no modelo original

Conforme apontado anteriormente, alguns elementos que não foram diretamente abordados no modelo proposto por Ansell e Gash (2008) emergiram da análise do estudo de caso, sendo que suas dimensões influenciaram o processo colaborativo da parceria estudada. Desta forma, apresenta-se na figura 9 a proposição de novos elementos ao modelo original de governança colaborativa, com vistas a elucidá-los como variáveis que merecem atenção na investigação sobre o tema.

Figura 9 - Modelo complementar de análise



Fonte: Autora, com base no modelo de Ansell e Gash (2008).

Como pode ser observado na figura 9, a variável interculturalidade, refere-se à dimensão simbólica inerente ao ambiente colaborativo. Uma colaboração é composta de um emaranhado de atores sociais e indivíduos distintos, com seus respectivos valores, culturas, costumes, crenças, normas, etc. Além disso, uma colaboração transnacional está sujeita às normas, leis,

costumes, etc., de localidades distintas, sendo necessário conjugar o local e o global no processo colaborativo. O estudo desta variável pode oferecer pistas sobre como as dimensões simbólicas estão imbricadas com o processo colaborativo e orientar, por exemplo, como questões conflituosas podem ter em seu bojo elementos simbólicos presentes nos *stakeholders* da parceria.

Ademais, a análise da variável conjuntura interna e externa parece oferecer luz aos contornos que podem exercer influência no curso de uma colaboração, a despeito dos resultados previstos. Quando se fala em conjuntura interna, somam-se os fatores intraorganizacionais e interorganizacionais que afetam a construção do consenso, o comprometimento com a colaboração, bem como o compromisso compartilhado com vistas ao alcance dos objetivos comuns propostos.

De outro modo, a conjuntura externa é também uma variável que requer atenção, pois embora não seja passível de controle direto no processo colaborativo, a sua análise pode oferecer alertas para que sejam produzidas medidas que mitiguem os efeitos externos à colaboração. Desta forma, uma maior ênfase na análise das conjunturas interna e externa pode elucidar alguns fatores que fortalecem ou enfraquecem o processo colaborativo, bem como identificar quais as possíveis consequências dessas externalidades nos resultados da colaboração.

Outro elemento que emergiu da análise diz respeito à comunicação efetiva, na variável entendimento compartilhado. Como observado na maioria dos clássicos da literatura sobre governança colaborativa (ANSELL; GASH, 2008; BRYSON; CROSBY; STONE, 2006, 2015; CROSBY; BRYSON; STONE, 2010; CROSBY; BRYSON, 2010; KOOIMAN; JENTOFT, 2009; MCGUIRE, 2006), a comunicação é a essência da colaboração, mas para isso ela precisa ser efetiva. Ou seja, é preciso empreender esforços na gestão da comunicação fazendo uso dos meios informais e formais mediados pela tecnologia, de modo que a comunicação flua de forma clara ao longo do processo colaborativo.

A comunicação efetiva pode evitar distorções no decorrer do projeto. Logo, é possível que a atenção a esse elemento possa motivar a construção da confiança, reduzir o nível de conflito e ampliar a interdependência entre os *stakeholders* e o compromisso com a colaboração. Por exemplo, ao passo que a comunicação efetiva amplia a interdependência ao longo do processo, é possível construir a confiança (ANSELL; GASH, 2008). Sob outra perspectiva, a comunicação efetiva pode ser capaz de reduzir a contingência tempo, fator importante

especialmente em ocasiões nas quais a colaboração seja efetivada para alcançar resultados a curto prazo, ou a cooperação não seja contínua.

Cabe ressaltar que a identificação dessas variáveis e das “anomalias” das disfunções burocráticas, ainda presentes no movimento de governança pública, são elementos constituintes da análise de um caso único. A metodologia de pesquisa proposta neste estudo não prevê a generalização de resultados, logo, as variáveis identificadas referem-se, tão somente, a esse estudo. O aprofundamento da investigação dessas variáveis e “anomalias” extrapolam os propósitos desse trabalho, sendo, portanto, possíveis sugestões para estudos futuros.

Em vista disso, infere-se que as dimensões simbólicas da interculturalidade e a conjuntura externa e interna à colaboração são interessantes lacunas a serem investigadas nos estudos organizacionais, sobretudo, na grande área da administração pública e nos respectivos estudos sobre governança pública e colaborações intersetoriais.

## 5 CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

O presente estudo estabeleceu como objetivo analisar como ocorre a governança colaborativa na relação universidade-empresa-governo. A pesquisa foi delimitada a um estudo de caso do Programa de Cooperação Educacional, delineado e executado por meio da parceria estabelecida entre um Instituto Federal de Ensino, uma subsidiária de um Estaleiro e o Governo do Estado do Espírito Santo.

Para atender ao primeiro objetivo específico foi necessário inicialmente situar no contexto histórico-social, não somente, o Programa de Cooperação Educacional, mas também as instituições envolvidas na relação universidade-empresa-governo. Desta forma, foi possível seguir o percurso que levou à formação da parceria para identificar a configuração Hélice Tríplice, a qual a relação, de acordo com o Programa estudado, se enquadra. Constatou-se que a relação universidade-empresa-governo assemelha-se à configuração da Hélice Tríplice II, conhecida como modelo “*laissez-faire*”, na qual as fronteiras entre a universidade, a empresa e o governo são bem definidas e a relação tende a ser orientada pelo mercado.

Verificou-se que o papel do Estado foi reduzido à regulação e a mediação que ficaram a cargo de outros órgãos, enquanto intermediadores da relação. Em contraste, o Instituto Federal de Ensino demonstrou estar orientado aos pressupostos da Hélice Tríplice, tanto que o paradigma da Universidade Empreendedora foi institucionalizado pela gestão e uma série de atividades empreendedoras tem sido desenvolvida pelo Instituto, além daquelas identificadas no caso analisado. O Estaleiro, por conseguinte, protagonizou a relação ao atuar como o financiador do Programa e intermediador da relação entre o Instituto Federal de Ensino e o Instituto Politécnico Internacional (em Cingapura) para celebrar o acordo de cooperação internacional.

Inferiu-se, pelo caso estudado, que parece haver um longo caminho a ser percorrido em direção ao ideal de sobreposição das inter-relações entre as esferas institucionais, de modo que venha a ocorrer uma recursividade de ações que conduzam a um ambiente favorável à inovação na construção naval. Ou seja, o caso analisado, não reflete ainda a evolução tecnocientífica presumida pela Hélice Tríplice. Todavia, verificou-se que os pressupostos da NPM e da Hélice Tríplice influenciaram a orientação das políticas de Ciência e Tecnologia, voltadas à inovação, a abertura do mercado, ao aumento da competitividade e a redução do orçamento nas universidades. Essas pressões impulsionaram a orientação do Instituto em direção ao



paradigma da Universidade Empreendedora. A mudança de paradigma, por conseguinte, revelou a coexistência paradoxal da chamada “marketização” do ensino, da postura empreendedora – porém, de certa forma, social e humanizada - dos docentes e gestores, preocupados com a transformação do sujeito e do entorno, e os conflitos de interesses inerentes às posições contraditórias dos acadêmicos e gestores, em relação ao modelo empreendedor. Percebeu-se que a gestão do Instituto Federal de Ensino parece estar equacionando, de alguma forma, esses paradoxos, pois os resultados desvendam uma conjugação equilibrada das suas funções sociais. Este Instituto, atualmente, é referência nacional na educação e na formação de parcerias, em acordos de cooperação nacionais e internacionais para o desenvolvimento de atividades empreendedoras.

Em resposta ao segundo objetivo específico, identificou-se que não houve restrição à parceria, posto que as assimetrias de recurso, poder e conhecimento foram equilibradas, no início da colaboração. Observou-se que houve uma pré-história de cooperação, pois foram constatados alguns fatores que influenciaram positivamente a colaboração para a concepção e execução do Programa. Dentre esses fatores, verificou-se que fundamentalmente a relação personalista do Instituto com o Estaleiro, a atenção do Estaleiro aos aspectos simbólicos e culturais do Estado do Espírito Santo, a liderança visionária e a reciprocidade no momento inicial entre os *stakeholders* geraram um capital social e um grau de confiança elevados.

Cabe ressaltar que ressaltaram da análise o capital social e a legitimidade interna e externa do Programa como denominadores comuns que exerceram influência na cooperação. A legitimidade interna foi decorrente da aceitação do Programa pelos *stakeholders*, na medida em que ambos tomaram conhecimento e criaram um consenso sobre o propósito da transferência de conhecimento. O reconhecimento da sociedade sobre o valor social do Programa, tanto para o Estaleiro quanto para o governo do Estado, foi a forma de assegurar a legitimidade externa do empreendimento na região, junto à comunidade local e a sociedade como um todo. Assim, foi possível constatar o alto nível do capital social envolvido. O Programa possui uma conotação de estratégia política para o governo e para a empresa, no sentido oferecer elementos que subsidiem, ambos, a provarem à sociedade que o empreendimento será bom para todos.

Em resposta ao terceiro objetivo, a análise do processo colaborativo do Programa demonstrou que a liderança facilitadora e o desenho institucional estão totalmente imbricados no processo colaborativo. Sendo, portanto, preponderante a avaliação das influências e implicações dessas variáveis no processo colaborativo. A Liderança Facilitadora evidenciou-se na parceria

analisada, em detrimento à pouca atenção dada ao desenho institucional. Observou-se que a Liderança Facilitadora conjugou líderes com perfis e papéis distintos, bem como lideranças formais e informais. Essas lideranças exerceram importantes papéis na formação da parceria e na execução do Programa, no que diz respeito ao esforço para alcançar a consonância dos objetivos comuns e dos interesses das partes na colaboração.

Contudo, foi possível inferir alguns problemas pontuados no Programa como, por exemplo, a falta de transparência observada por alguns professores. Isto parece ocorrer devido às falhas na comunicação que, por sua vez, advém de uma estrutura deficiente e ineficaz de governança da colaboração. Notou-se que esses apontamentos sobre comunicação e transparência estão relacionados à centralização de muitas atribuições no gestor da parceria, por parte do Instituto Federal de Ensino. O fato de não haver uma estrutura que dê suporte e continuidade às demais ações pertinentes à gestão do Programa propicia que muitas interações ocorram na esfera da informalidade, para que o gestor consiga prosseguir com o processo colaborativo.

As implicações disso foram observadas no limitado desenho institucional criado para o Programa de Cooperação Educacional, que ficou restrito aos acordos formais e informais que englobaram um conjunto de regras e normas para a implantação do Programa de Cooperação Internacional e vivência, em Cingapura. Tal estrutura limitou-se às condições impostas pelo Estaleiro e as respectivas peculiaridades da cultura de Cingapura, somadas às questões burocráticas e legais as quais o Instituto Federal de Ensino e a subsidiária do Estaleiro estão condicionados. Neste sentido, a estrutura de colaboração da parceria analisada é limitada e não dispõe de um suporte operacional que apoie a liderança nas ações. Portanto, o gestor da parceria, embora exerça uma liderança visionária, não conseguiu conciliar todos os demais papéis que lhe foram atribuídos.

Depreendeu-se da análise que as condições iniciais da parceria foram relevantes para que o processo colaborativo fosse bem-sucedido. Em específico, o diálogo face-a-face foi fundamental para a construção da confiança inicial e do compromisso dos *stakeholders* com o Programa. Todavia, observou-se que ao longo do tempo, essa interação foi sendo substituída por outras formas de comunicação. Detectou-se que a reduzida interação face-a-face entre os professores e os gestores do Instituto e da subsidiária parece prejudicar, em parte, a confiança e o compromisso com o Programa. Por outro lado, o Programa de Cooperação Educacional foi considerado por todos os *stakeholders* como uma boa oportunidade para os professores e

*trainees* terem acesso à educação de alto nível, novas tecnologias e culturas distintas. Ou seja, para os *stakeholders*, o Programa está sendo bem implementado e o saldo é positivo.

Embora tenha sido observado o baixo reconhecimento de interdependência por parte dos professores, percebeu-se que as pequenas vitórias alcançadas ao longo do Programa foram resultados bem-sucedidos, que influenciaram a construção da confiança e o compromisso com o processo de colaboração. A subsidiária já está obtendo a transferência de conhecimento pelos *trainees* com um alto nível de satisfação. O resultado do Programa parecer estar seguindo na direção da criação do curso de pós-graduação em tecnologia de construção naval. Deste modo, é possível, mas não certo, que haja a transferência de conhecimento pelo Instituto Federal de Ensino a longo prazo.

Em relação às ponderações efetuadas sobre as conjunturas externa e interna da subsidiária e do Instituto, no sentido de comprometem ou não os resultados previstos pelo Programa, não cabe a esse estudo inferir a respeito. Como o Programa tem previsão de término em 2017, até então, verificou-se que a parceria está seguindo o curso planejado e os contornos não estão afetando, pelo menos até a conclusão desse estudo, os objetivos do Programa.

Portanto, em resposta ao problema de pesquisa que orientou este estudo, constatou-se que a governança colaborativa ocorre de maneira moderada, fragmentada por estar concentrada na alta gestão. Isso advém da oscilação do reconhecimento da interdependência e do grau de confiança devido às falhas de comunicação apontadas; como também a não inclusão participativa dos professores acarretarem, de certa forma, o compromisso com o processo. Todavia, constatou-se que os resultados intermediários conferiram maior aproximação entre os gestores do Instituto Federal de Ensino e do Estaleiro. Desta forma, os laços estabelecidos fortaleceram a relação de confiança e o entendimento de que as adversidades identificadas no Programa estão servindo de lições para outras colaborações, como o caso do RECEPAC, que possui uma melhor estrutura de governança. Além disso, o Instituto tem avançado nas atividades empreendedoras junto à subsidiária, o que pode vir a propiciar alguma forma de inovação incremental a longo prazo.

Cumprir destacar algumas limitações, que foram identificadas no decorrer do estudo e que podem levar a vieses na análise, quais sejam: a coleta dos dados primários limitou-se ao acesso aos sujeitos de pesquisa situados no Brasil, inviabilizado pela falta de tempo hábil e pelo orçamento para a realização da pesquisa de campo também em Cingapura; como o Instituto

Politécnico Internacional configura-se como um prestador de serviços na parceria estudada, não foram inclusos sujeitos de pesquisa dessa instituição; alguns documentos tiveram o acesso restrito pela subsidiária por questões de *compliance*, entretanto esse fato foi contornado pois esses puderam ser alcançados pelos sítios eletrônicos das outras instituições envolvidas na parceria. Por fim, este estudo teve um corte transversal e não pôde alcançar o resultado final do Programa, tendo em vista que esse ainda se encontra vigente.

Por tratar-se da análise de um caso único da relação universidade-empresa-governo, os resultados, aqui obtidos, não são passíveis de generalização. No entanto, podem servir de inspiração para outras investigações preocupadas com essa relação. Os estudos sobre colaboração têm despontado o interesse cada vez maior dos pesquisadores, no sentido de assimilarem conceitos e proposições de uma gama vasta de teorias, com intuito de alcançar alguns denominadores comuns, que expliquem a complexidade desse ambiente. A administração pública é um campo ainda em construção e, devido à dinamicidade e a diversidade dessa temática, a sua evolução requer avanços nos estudos empíricos. A colaboração não é um fim em si mesma e somente por meio da análise do seu impacto a teoria geral será avançada (MCGUIRE, 2006).

Em complemento ao que aponta a literatura sobre governança colaborativa, essa pesquisa identificou os impactos do elemento legitimidade, já na construção da confiança inicial, ou seja, como um fator que influencia a construção da confiança e a formação da parceria, seja na dimensão interna ou externa. Alguns estudos fazem menção à legitimidade interna no processo colaborativo, mas deixam à margem a importância da legitimidade externa na colaboração. Neste sentido, é importante avaliar a legitimidade interna e externa desde as condições iniciais que levam a formação de uma parceria. Sobretudo, a legitimidade externa que também deve ser considerada como um elemento crítico na colaboração.

O estudo revela também que a interculturalidade é uma dimensão cada vez mais presente no mundo globalizado. No entanto, a literatura demonstra negligência a essa dimensão. Embora essa temática seja muito disseminada na Antropologia e na Sociologia, ainda se encontra periférica nos estudos sobre colaboração, sobretudo, na administração pública. Os resultados dessa pesquisa também fornecem suporte empírico para incluir a variável interculturalidade no quadro de análise da governança colaborativa, visto que as distintas dimensões culturais e simbólicas, que emergiram da análise, indicam claramente a complexidade que envolve nacionalidades e culturas organizacionais distintas. Essa complexidade, por conseguinte, pode

provocar algumas tensões. Portanto, é preciso conhecer essa dimensão para tentar equilibrar os possíveis conflitos, sem se sobrepor às normas, regras, crenças e costumes distintos entre os *stakeholders*. Em outras palavras, esta variável engloba a forma democrática de convivência em nacionalidades e culturas organizacionais distintas, nos termos de Fleury e Fleury (2007), e merece a atenção da literatura.

Deste modo, sugere-se que os estudos futuros sobre parcerias intersetoriais incluam a dimensão interculturalidade como elemento de investigação, para aprofundar a análise microsociológica da interação entre os atores sociais, centrando-se nas dinâmicas de relações de poder e espaço/território. Tendo em vista que uma colaboração é constituída não somente de instituições e suas respectivas estruturas, mas de indivíduos com seus valores, crenças, costumes, normas e significados distintos, parece ser importante compreender as formas de identidades situadas temporal e espacialmente numa colaboração.

Outra dimensão descortinada neste estudo foi a conjuntura interna e externa, face a colaboração sofrer influências e pressões advindas das transformações intraorganizacionais e interorganizacionais das partes que compõem a parceria, como também dos efeitos das externalidades do ambiente as quais a colaboração está exposta. Essa dimensão pode influir no curso da colaboração e levá-la a outros contornos, bem como afetar a construção do consenso, o comprometimento com a colaboração e o compromisso compartilhado. Isto posto, recomenda-se o estudo desta dimensão, dada a possibilidade de elucidação de alguns fatores que fortalecem ou enfraquecem a colaboração e as possíveis consequências das externalidades nos resultados da colaboração.

Seguindo essa linha, outra sugestão interessante de estudo parece ser o uso da abordagem da teoria Ator-Rede, como aporte teórico e metodológico na relação universidade-empresa-governo. Essa teoria pode aprofundar o entendimento da interação entre os atores sociais, a partir da compreensão de como as associações estrutura/indivíduo, por meio do rastreamento das conexões entre os elementos humanos e não humanos que configuram uma relação, podem inferir no processo colaborativo e nos resultados de uma colaboração.

Por fim, este estudo buscou contribuir em termos acadêmicos com o aprofundamento da análise da relação universidade-empresa-governo no âmbito microsociológico pela governança colaborativa, com o propósito de diminuir as lacunas de pesquisa identificadas na abordagem da Hélice Tríplice e complementar o nível de análise, no sentido de compreender as possíveis

causas do sucesso ou insucesso da relação. Sobretudo, espera-se que este estudo suscite a reflexão no governo, no mercado, na universidade e na sociedade civil organizada, de modo que se mobilizem em prol de ações mais participativas para a resolução de questões sociais complexas. Em particular, o modelo de governança pode ser um quadro de referência para a implementação de colaborações, com vistas a possibilitar o desenho da estratégia e o mapeamento dos desafios e limitações da parceria.

## REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F. L. O impacto do modelo gerencial na administração pública. **Cadernos ENAP**, n. 10, p. 1–52, 1997.

AMIR, S.; NUGROHO, Y. Beyond the triple helix: framing STS in the developmental context. **Bulletin of Science, Technology & Society**, v. 33, n. 3-4, p. 115–126, 2013.

ANDERSON, T. S.; MICHAEL, E. K.; PEIRCE, J. J. Innovative approaches for managing public-private academic partnerships in big science and engineering. **Public Organization Review**, v. 12, n. 1, p. 1–22, 2012.

ANSELL, C.; GASH, A. Collaborative governance in theory and practice. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 18, p. 543–571, 2008.

ARMBRUSTER, C. Research universities: autonomy and self-reliance after the Entrepreneurial University. **Policy Futures in Education**, v. 6, n. 4, p. 372-389, 2008.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PESQUISA E DESENVOLVIMENTO DAS EMPRESAS INOVADORAS. **Guia de boas práticas para a interação ICT – Empresa**. Disponível em: <[http://anpei.tempsite.ws/download/2015/Guia\\_Anpei\\_Interacao\\_ICT\\_Empresa.pdf](http://anpei.tempsite.ws/download/2015/Guia_Anpei_Interacao_ICT_Empresa.pdf)> . Acesso em: 02 dez. 2015.

AUSTIN, J.; MCCAFFREY, A. Business leadership coalitions and public-private partnerships in american cities: a business perspective on regime theory. **Journal of Urban Affairs**, v. 24, n. 1, p. 35–54, 2002.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 2006.

BONI, V.; QUARESMA, S. J. Aprendendo a entrevistar: como fazer entrevistas em ciências sociais. **Revista Eletrônica dos Pós-Graduandos em Sociologia Política da UFSC**, v. 2, n. 1, p. 68-80, 2005.

BRASIL. **Lei n. 10.973, de 02 de dezembro de 2004**. Brasília. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/lei/110.973.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/110.973.htm)>. Acesso em: 20 nov. 2014.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. **Reconstruir a indústria naval foi uma decisão estratégica do governo, afirma presidenta**. 2015a. Disponível em: <<http://blog.planalto.gov.br/assunto/promef/>>. Acesso em: 17 dez. 2015.

\_\_\_\_\_. Ministério das Relações Exteriores. **República de Cingapura: informações ostensivas**. 2015b. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/atividade/materia/getPDF.asp?t=181487&tp=1>>. Acesso em: 28 nov. 2015.

BRESSER PEREIRA, L. C. Democracy, social state and managerial reform. **RAE**, v. 50, n. 1, p. 112–116, 2010.

\_\_\_\_\_. **Reforma do estado para a cidadania:** a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional. Brasília: Enap, 1998.

BRYSON, J. M.; CROSBY, B. C.; STONE, M. M. The design and implementation of cross-sector collaboration: propositions from the literature abstract. **Public Administration Review**, n. December, p. 17–18, 2006.

\_\_\_\_\_. Designing and implementing cross-sector collaborations: needed and challenging. **Public Administration Review**, v. 75, n. 5, p. 647–663, 2015.

CABRAL, S.; KRANE, D.; DANTAS, F. A dança dos blocos, empresários, políticos e técnicos: condicionantes da dinâmica de colaboração interorganizacional do carnaval de Salvador. **Organizações & Sociedade**, v. 20, n. 64, p. 145–163, 2013.

CALDERAN, L. **Análise da interação UnB-Petrobras:** o caso do Instituto de Geociências da Universidade de Brasília. [s.l: s.n.] 2013.

CAPANO, G.; MARINO, R. Governance reforms and organizational dilemmas in european universities. **Comparative Education Review**, v. 58, n. 1, p. 73-103, 2014.

CASTRO, M. H. M. Universidade e inovação: configurações institucionais e terceira missão. **Caderno CRH**, v. 24, n. 63, p. 555–573, 2011.

CASTRO, C. M. **A prática da pesquisa.** 2 ed. São Paulo: Prentice Hall, 2006.

CLARKE, A.; FULLER, M. Collaborative strategic management: strategy formulation and implementation by multi-organizational cross-sector social partnerships. **Journal of Business Ethics**, v. 94, n. SUPPL. 1, p. 85–101, 2011.

COOKE, P. Regionally asymmetric knowledge capabilities and open in novation: exploring “globalisation 2” - a new model of industry organisation. **Research Policy**, v. 34, n. 8, p. 1128–1149, 2005.

COSTA, H. A. **Governança colaborativa em parques tecnológicos:** estudo de casos em Minas Gerais. 2015. 174 p. Dissertação (Mestrado Profissional em Administração Pública) - Universidade Federal de Lavras, Lavras, 2015.

CRESWELL, J. W. **Projeto de pesquisa:** métodos qualitativos, quantitativos e mistos. Porto Alegre: Artmed, 2003.

CRESWELL, J. W.; CLARCK, D. **Projeto de pesquisa:** Métodos mistos. 2013

CROSBY, B. C., BRYSON, J. M., STONE, M. M. Leading across frontiers: how visionary leaders integrate people, processes, structures and resources. In: OSBORNE, S. P. **Meta-governance and public management.** Oxon: Routledge, 2010. p. 448.

CROSBY, B. C.; BRYSON, J. M. Integrative leadership and the creation and maintenance of cross-sector collaborations. **Leadership Quarterly**, v. 21, n. 2, p. 211–230, 2010.



CUNLIFFE, A. L. **Crafting qualitative research**: Morgan and Smircich 30 years on. *Organizational Research Methods*, p. 1-27, 2010.

CZELUSNIAK, V. A.; RIBEIRO, M. C. P. Cooperação para a efetividade dos contratos de transferência de tecnologia: uma análise juseconômica. **Economic Analysis of Law Review**, v. 4, n. 1, p. 21-34, 2013.

DAGNINO, R. A relação universidade-empresa no Brasil e o argumento da hélice tripla. **Revista Brasileira de Inovação**, v. 2, n. 2 jul/dez, p. 267-307, 2003.

DE'CARLI, C.R. **Embrapa**: precursora da parceria público-privada no Brasil. 2005. 155 f. Dissertação (mestrado em desenvolvimento sustentável) - Universidade de Brasília, Brasília, 2005.

DISAVINO, S. U.S. oil drillers cut rigs for sixth straight week -Baker Hughes. **Reuters**. 2016. Disponível em: < <http://www.reuters.com/article/usa-rigs-baker-hughes-idUSL2N15B2LZ>>. Acesso em: 02 mar. 2016.

DORES, P. B.; LAGE, E. S.; PROCESSI, L. D. **A retomada da indústria naval brasileira**. BNDES, 2012.

DUARTE, R. Entrevistas em pesquisas qualitativas. **Educar**, n. 24, p. 213-225, 2004.

DZISAH, J. Capitalizing knowledge: the mind-set of academic scientists. **Critical Sociology**, v. 36, n. 4, p. 555-573, 2010.

EBRAHIM, R. Corrupção trava grandes obras no estado. **Jornal do Comércio**. 2015. Disponível em: <<http://jconline.ne10.uol.com.br/canal/economia/pernambuco/noticia/2015/04/19/corruptao-trava-grandes-obras-no-estado-177316.php>>. Acesso em: 22 fev. 2016.

ELZINGA, A. New public management, science policy and the orchestration of university research: academic science the loser. **The Journal for Transdisciplinary Research in Southern Africa**, v. 6, p. 307-332, 2010.

EMERSON, K.; NABATCHI, T.; BALOGH, S. An integrative framework for collaborative governance. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 22, n. 1, p. 1-29, 2012.

ESPÍRITO SANTO. **Consulta pública para discussão do termo de referência para a elaboração do EIA/RIMA do processo do estaleiro no Espírito Santo**. 2009. Disponível em: <[http://www.meioambiente.es.gov.br/download/CP\\_JURONG\\_1902\\_B\\_SAHY\\_FINAL.pdf](http://www.meioambiente.es.gov.br/download/CP_JURONG_1902_B_SAHY_FINAL.pdf)>. Acesso em: 07 maio 2015.

ETZKOWITZ, H. Studies of science etudes sur la science innovation in innovation : the triple helix of university ± industry ± government relations. **Social Science Information**, v. 42, n. 3, p. 293-337, 2003.

\_\_\_\_\_. Anatomy of the entrepreneurial university. **Social Science Information**, v. 52, n. 3, p.

486–511, 2013.

ETZKOWITZ, H.; DE MELLO, J. M. C.; ALMEIDA, M. Towards “meta-innovation” in Brazil: the evolution of the incubator and the emergence of a triple helix. **Research Policy**, v. 34, n. 4, p. 411–424, 2005.

ETZKOWITZ, H.; LEYDESDORFF, L. The endless transition: a “triple helix” of university–industry–government relations. **Minerva**, v. 36, n. 3, p. 203–208, 1998.

\_\_\_\_\_. The dynamics of innovation: from national systems and “mode 2” to a triple helix of university–industry–government relations. **Research Policy**, v. 29, n. 2, p. 109–123, 2000.

FERLIE, E. et. al. **The new public management in action**. Oxford University Press: Oxford, 1996.

FERREIRA, A.; AMARAL, M.; LEOPOLDI, M. A. Análise da interação universidade–empresa sob a perspectiva do corpo docente: um estudo de caso em uma universidade pública. **RACE Unoeste** v. 12, n. 2, p. 677–708, 2013.

FERREIRA, V. G. **Governança colaborativa na prática: uma análise das experiências nas APACs**. 2015. 115 f. Dissertação (Mestrado em Administração) – Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Rio de Janeiro, 2015.

FILHO, A. G. Estado , crédito e planejamento no desempenho da indústria. **Economia e Sociedade**, v. 23, n. 2, p. 287–317, 2014.

FISCHER, R. M. Estado, mercado e terceiro setor: uma análise conceitual das parcerias intersetoriais. **Revista de Administração da Universidade de São Paulo**. São Paulo, v.40, n.1, p. 5-18, 2005.

FRANCO, M. L. P. B. **Análise de conteúdo**. Brasília: Plano, 2003.

FREEMAN, C. **The economics of industrial innovation**. 2. ed. Cambridge: MIT Press, 1982.

FREITAS, M. P. Traços brasileiros para uma análise organizacional. In: MOTTA, F. C. P.; CALDAS, M. P. **Cultura organizacional e cultura brasileira**. São Paulo: Atlas, 2009. p. 38-54.

FREY, K. Governança interativa: uma concepção para compreender a gestão pública participativa? **Revista Política & Sociedade**, v. 5, n. 1, p. 119-138. 2003.

FUJINO, A.; STAL, E.; PLONSKI, G. A. A proteção do conhecimento na universidade. **Revista de Administração**, v. 34, n. 4, p. 01-18, 1999.

GASKELL, G. Entrevistas individuais e grupais. In: BAUER, M. W.; GASKELL, G. **Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som**. Rio de Janeiro: Vozes, 2002.

GEUNA, A.; MUSCIO, A. The governance of university knowledge transfer: a critical review of the literature. **Minerva**, v. 47, n. 1, p. 93–114, 2009.

GIBBONS, M.; et al. **The new production of knowledge**: the dynamics of science and research in contemporary societies. London: SAGE Publications, 1994.

GIBBS, G. **Análise de dados qualitativos**. Porto Alegre: Artmed, 2008.

GODOI, C. K.; MATTOS, P. L. C. L. Entrevista qualitativa: instrumento de pesquisa e evento dialógico. In: SILVA, A. B.; GODOI, C. K.; MELO, R. B. (orgs). **Pesquisa qualitativa em estudos organizacionais**: paradigmas, estratégias e métodos. 2. ed. São Paulo, 2010, p. 301-323.

GODOY, A. S. Estudo de caso qualitativo. In: GODOI, C. K.; MELO, R. B.; SILVA, A. B. (org.). **Pesquisa qualitativa em estudos organizacionais**. São Paulo: Saraiva, 2006.

GOLDENBERG, J. O fim da era do petróleo? **Estadão**. 2016. Disponível em <<http://opinioao.estadao.com.br/noticias/geral,o-fim-da-era-do-petroleo,10000007336>>. Acesso em 20 jan. 2016.

GOLDENBERG, M. **A arte de pesquisar**: como fazer pesquisa qualitativa em ciências sociais. Rio de Janeiro: Record, 1997.

HILVERT, C.; SWINDELL, D. Collaborative service delivery: what every local government manager should know. **State and Local Government Review**, v. 45, p. 240–254, 2013.

HONG, W.; WALSH, J. P. For money or glory? Commercialization, competition, and secrecy in the entrepreneurial university. **Sociological Quarterly**, v. 50, n. 1, p. 145–171, 2009.

HOOD, C. A Public management for all seasons? **Public Administration**, v. 69, n. 1, p. 3-19, 1991.

HOFSTEDE, G. **What about Singapore**. 2016. Disponível em: <<http://geert-hofstede.com/singapore.html>>. Acesso em 10 Jan. 2016.

HUGHES, O. Does governance exist? In: OSBORNE, S. P. **The new public governance**. [s.l.] Routledge, 2009, p. 87–104.

HUXHAM, C.; VANGEN, S. Doing things collaboratively: realizing the advantage or succumbing to inertia? **Organizational Dynamics**, v. 33, n. 2, p. 190–201, 2004.

INSTITUTO ESTADUAL DE MEIO AMBIENTE E RECURSOS HÍDRICOS. **8º Relatório trimestral das ações realizadas em atendimento ao programa de qualificação profissional de mão de obra para a fase de operação**. 2015. Disponível em: <<http://www.meioambiente.es.gov.br/download/RTrim8.pdf>>. Acesso em: 10 nov. 2015.

INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DO ESPÍRITO SANTO. Pró-reitoria de desenvolvimento institucional. **Plano de desenvolvimento institucional para o período 2014/2-2019/1**. 2014. Disponível em: <[http://www.ifes.edu.br/images/stories/files/Institucional/pdi\\_28-08-15.pdf](http://www.ifes.edu.br/images/stories/files/Institucional/pdi_28-08-15.pdf)>. Acesso em: 4 jan. 2016.

\_\_\_\_\_. Pró-reitoria de desenvolvimento institucional. **Estatuto IFES. 2009**. Disponível em: <[http://www.ifes.edu.br/images/stories/files/Institucional/conselho\\_superior/res\\_2009\\_11\\_estatuto\\_ifes.pdf](http://www.ifes.edu.br/images/stories/files/Institucional/conselho_superior/res_2009_11_estatuto_ifes.pdf)>. Acesso em: 4 jan. 2016.

IPIRANGA, A. S. R.; FREITAS, A. A. F. DE; PAIVA, T. A. O empreendedorismo acadêmico no contexto da interação universidade - empresa - governo. **Cadernos EBAPE.BR**, v. 8, n. 4, p. 676–693, 2010.

JÚLIO, T. B. **Análise da contribuição da lei específica do Guarapiranga (RMSP) para a gestão integrada do solo e da água**. Dissertação (Mestrado em Ciência Ambiental) – Universidade de São Paulo. São Paulo, 2014.

JÚNIOR, S. P. R., et al. Governança colaborativa aplicada à gestão de conflitos socioambientais na despoluição de córregos na cidade de São Paulo. **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional**, v. 11, n.1, p. 113-134, 2015.

JUNQUILHO, G.S. Nem burocrata nem “novo gerente”: o cabloco e os desafios da reforma do Estado no Brasil do real. **Revista de Administração Pública**, v.38, n.1, p. 137-156, 2004.

KISSLER, L.; HEIDEMANN, F. G. Governança pública: novo modelo regulatório para as relações entre Estado, mercado e sociedade? **Revista de Administração Pública**, v. 40, p. 479–499, 2006.

KOERNER, A.; INATOMI, C. C.; BARREIRA, K.S. Dez anos de racionalização da gestão judicial no Brasil: efeitos e perspectivas. **Revista Direito e Práxis**, v. 6, n. 12, p. 326-364, 2015.

KOOIMAN, J. **Governing as governance**. London: Sage, 2003.

KOOIMAN, J. et al. Interactive governance and governability: an introduction. **Journal of Transdisciplinary Environmental Studies**, v. 7, p. 1–11, 2008.

KOOIMAN, J.; JENTOFT, S. Meta-governance: values, norms and principles, and the making of hard choices. **Public Administration**, v. 87, n. 4, p. 818–836, 2009.

LEWIS, J. M.; PETER, T. From performance measurement to learning: a new source of government overload? **International Review of Administrative Sciences**, v.78, n. 4, p. 597-614, 2012.

LI, J.; NGIN, P. M.; TEO, A. C. Y. Culture and Leadership in Singapore: Combination of the East and the West. In: CHHOKAR, J. S. ; BRODBECK, F. C. **Culture and Leadership Across the World: The GLOBE Book of In-Depth Studies of 25 Societies**. 2008, p. 947-967.

LUNDVALL, B. A. **National systems of innovation**: towards a theory of innovation and interactive learning. London: Pinter, 1992.

MARIA, A.; BAÊTA, C.; CHAGNAZAROFF, I. B. O desafio da estratégia de parcerias para a inovação tecnológica : o caso da incubadora da Fundação Biominas. **Revista de Administração Pública**, v. 33, n. I, p. 33–121, 1999.

MARINI, C.; MARTINS, H. Um governo matricial: estruturas em rede para geração de resultados de desenvolvimento. In: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 9., 2004, Madrid. **Anais eletrônicos...** Disponível em: < <http://siare.clad.org/fulltext/0049617.pdf>>. Acesso em: 03 mai. 2015.

MATHIEU, A. et al. Turning science into business: a case study of a major European research university. **Science and Public Policy**, v. 35, p. 669–679, nov. 2008.

MC GEE, T. Construindo uma governança urbana colaborativa para as regiões metropolitanas no Brasil e no Canadá. 2010. In: CASTRO, E.; WOJCIECHOWSKI, M. J. (org) **Inclusão, colaboração e governança urbana: perspectivas brasileiras**. Belo Horizonte: PUC Minas, 2010, p. 19-46.

MCGUIRE, M. Collaborative public managment: assessing what we know and how we know it. **Public Administration Review**, v. 66, p. 33–43, 2006.

MENDES, A. P. S.; SBRAGIA, R. O processo de cooperação universidade- empresa em universidades brasileiras. **Revista de Administração**, v. 37, n. 4, p. 58–71, 2002.

MERTON, R.K. **Sociologia: teoria e estrutura**. São Paulo: Mestre Jou, 1970. p. 271-283.

MORAIS, J. M. **Petróleo em águas profundas: uma história tecnológica da Petrobras na exploração e produção offshore**. Brasília: Ipea: Petrobras, 2013.

NELSON, R. R. **National innovation systems: a comparative analysis**. New York: Oxford University Press, 1993.

NETO, A. M. A evolução do conteúdo local. TN Petróleo, 28 nov. 2012.

NETO, C. A. S. C.; POMPERMAYER, F. M. **Ressurgimento da indústria naval no Brasil: (2000-2013)**. Brasília: Ipea, 2014.

NOVELI, M.; SEGATTO, A. P. Processo de cooperação universidade empresa para a inovação tecnológica em um parque tecnológico: evidências empíricas e proposição de um modelo conceitual. **Review of Administration and Innovation (RAI)**, v. 1, n. 1, 2012.

NUNES, C. R. P. Memorando de entendimento visando a transferência tecnológica entre sociedades empresárias: análise jurídica. **Revista da SJRJ**, v. 20, n. 38, p. 107-132, 2013.

OCDE. **Public-private partnerships: in pursuit of risk sharing and value for money**. Organization Economico-operation and development. 2008.

OLIVEIRA, E. M. Empreendedorismo social no Brasil: atual configuração, perspectivas e desafios—notas introdutórias. **Revista da FAE**, v. 7, n.2, p. 9-18, 2004.

OLIVEIRA, R. M.; VELHO, L. Benefícios e riscos da proteção e comercialização da pesquisa acadêmica: uma discussão necessária. **Ensaio: aval. pol. públ. Educ**, v. 17, n. 62, p. 25-54, 2009.

ORDONÊS, R. Após estaleiros, Cingapura quer investir em engenharia no Brasil. **Jornal O Globo**, Rio de Janeiro, 6 set. 2014. Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/economia/negocios/aposestaleiroscingapuraquerinvestiremengenharianobrasil13851316>>. Acesso em: 23 nov. 2015.

OSBORNE, S. P.; GAEBLER, T. **Reinventing government**: how the entrepreneurial spirit is transforming the public service. Reading, MA: Addison-Welley, 1992.

OSBORNE, S. P. **The new public governance?** Emerging perspectives on the theory and practice of public governance. Abingdon: Routledge, 2010.

PAULA, A. P. P. Administração Pública Brasileira entre o Gerencialismo e a Gestão Social. **Revista de Administração Pública**, v. 45, n. 1, p. 36-49.

PECI, A. et al. Parcerias público-privadas em Minas Gerais: racionalidade técnica versus política. **Contabilidade, Gestão e Governança**, v. 15, n. 1, p. 80-95, 2012.

PECI, A.; PIERANTI, O.; RODRIGUES, S. Governança e new public management: convergências e contradições no contexto brasileiro. **Organizações e Sociedade**, v. 15, p. 39-55, 2014.

PETERS, B. G. Governance as political theory. In. Jerusalem paper in regulation & governance. **Working Paper** n. 22, 2010.

PETERS, B. G.; PIERRE, J. Governance without government? Rethinking public administration. **Journal of public administration research and theory**, v. 8, n. Rhodes 1997, p. 223-243, 1998.

PETERS, M. A. Managerialism and the neoliberal university: prospects for new forms of “open management” in higher education. **Contemporary Readings in Law and Social Justice**, v. 1, p. 11-26, 2013.

PIRES, R.; GOMIDE, A.; AMARAL, L. A ver navios? A revitalização da indústria naval no Brasil democrático. **Texto para Discussão**. Rio de Janeiro: IPEA, 2013.

PÓVOA, L. M. C.; RAPINI, M. S. Technology transfer from universities and public research institutes to firms in Brazil: what is transferred and how the transfer is carried out. **Série de Textos para discussão do curso de ciências econômicas**. Goiânia: UFG/FACE, 2010.

PHILPOTT, K. et al. The entrepreneurial university: examining the underlying academic tensions. **Technovation**, v. 31, n. 4, p. 161-170, 2011.

PLONSKI, G. A. Cooperação universidade-empresa na Ibero-América: estágio atual e perspectiva. **Revista de Administração (RAUSP)**, v. 30, n. 2, p. 65-74, abr./jun. 1995.

PROVAN, K. G.; KENIS, P. Modes of network governance: structure, management, and effectiveness. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 18, a. 2, p. 229-52, 2008.

PUTNAM, R. D. **Comunidade e democracia**: a experiência da Itália moderna. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2000.

RANGA, M.; ETZKOWITZ, H. Triple Helix systems: an analytical framework for innovation policy and practice in the knowledge society. **Industry and Higher Education**, v. 27, n. 4, p. 237–262, 2013.

RAPINI, M. S. O diretório dos grupos de pesquisa do CNPq e a interação universidade-empresa no Brasil: uma proposta metodológica de investigação. **Revista de Economia Contemporânea**, v. 11, n. 1, p. 99–117, 2007.

RESENDE, J. P.; LINHARES, P. T. Riscos regulatórios e a modelagem do problema do refém aplicado à parceria público-privada. **Anais do Encontro de Administração Pública e Governança**, Salvador, 2008.

ROBICHAU, R. W. The mosaic of governance: creating a picture with definitions, theories, and debates. **Policy Studies Journal**, v. 39, p. 113–131, 2011.

SÁBATO, J.; BOTANA, N. **La ciencia y La tecnologia en el desarrollo futuro de América Latina**. 1968. Disponível em: < <http://www.fcs.edu.uy/enz/licenciaturas/sociologia/cts/Sabato-Botana.pdf>>. Acesso em: 03 mai. 2015.

SANTIAGO, R.; CARVALHO, T. Managerialism rhetorics in portuguese higher education. **Minerva**, v. 50, n. 4, p. 511–532, 2012.

SECCHI, L. **Políticas públicas**: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. São Paulo: Cengage Learning, 2010.

SELSKY, J. W.; PARKER, B. Cross-sector partnerships to address social issues: challenges to theory and practice. **Journal of Management**, v. 31, n. 6, p. 849–873, 2005.

STAKE, R. E. Case studies. In DENZIN, N. K. Denzin; LINCOLN, Y. S. (eds.). **Handbook of qualitative research**. Thousand Oaks: Sage, p. 435–454, 2000.

STAL, E.; FUJINO, A. As relações universidade-empresa no Brasil sob a ótica da lei de inovação. **Revista de Administração e Inovação**, v. 2, n. 1, p. 5–19, 2005.

STOKER, G. Governance as theory: five propositions. **International Social Science Journal**, v. 50, n. 1, p. 17–28, 1998.

STOKES, D. E. **Pasteur's quadrant**. Washington: Brookings Institution Press, 1997.

SUTZ, J. The university – industry – government relations in Latin America. **Research Policy**, v. 29, p. 279–290, 2000.

\_\_\_\_\_. The role of the university in the productive sector. In: ETZKOWITZ, LEYDESDORFF (eds.), **Universities and the global knowledge economy**. London: Continuum, 2001, p. 11–20.

TANG, S. Y.; MAZMANIAN, D. A. **Understanding collaborative governance from the**

**structural choice:** politics, IAD, and transaction cost perspectives. 2010. Disponível em: <<http://www.ssrn.com/abstract=1516851>>. Acesso em: 22 jul. 2015.

TODEVA, E. Governance of innovation and intermediation in triple helix interactions. **Industry and higher education**, v. 27, n. 4, p. 263–278, 2013.

TORRES, A. et al. What are the factors driving university–industry linkages in latecomer firms: evidence from Mexico. **Science and Public Policy**, v. 38, n. 1, p. 31–42, 2011.

TRIVIÑOS, A. N. S. **Introdução à pesquisa em ciências sociais:** a pesquisa qualitativa em educação. São Paulo: Atlas; 1987.

VERGARA, S. C. **Métodos de pesquisa em administração.** São Paulo: Atlas, 2005.

Vieira, E. F.; Vieira, M. M. F. Universidades federais: uma experiência dimensionada no tempo-espaço da atualidade. **GESTÃO.Org-Revista Eletrônica de Gestão Organizacional** v.2, n.2. p. 112-121. 2004.

VILLASCHI, A. F.; FELIPE, E. S. Políticas estaduais para arranjos produtivos locais no Espírito Santo: evolução e perspectivas. In: CAMPO, R. R.; STALLIVIERI, F.; VARGAS, M. A.; MATOS, M. (org). **Políticas estaduais para arranjos produtivos locais no sul, sudeste e centro-oeste do Brasil.** Rio de Janeiro: E-Papers, 2010. p. 257-288.

VILLASCHI, A. F; LIMA, E. S. Arranjo produtivo metalmecânico/ES. **Estudos Empíricos – Nota Técnica 15.** Rio de Janeiro: Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro, dez. 2000.

VOGEL, A.; KAGHAN, W. N. Bureaucrats, brokers, and the entrepreneurial university. **Organization**, v. 8, n. 2, p. 358–364, 2001.

YIN, R. K. **Estudo de caso:** planejamento e métodos. Porto Alegre: Bookman, 2005.

WHITLEY, R. Changing governance and authority relations in the public sciences. **Minerva**, v. 49, n. 4, p. 359-385, 2011.

WIZIACK, J.; FRIEDLANDER, D.; PAMPLONA, N. Petrobrás faz proposta por aluguel de sondas da Sete Brasil. **Folha de São Paulo**. 2016. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/mercado/2016/02/1741690-petrobras-faz-nova-proposta-por-aluguel-de-sondas-da-sete-brasil.shtml>>. Acesso em: 23 fev. 2016.

WOOD, M. S. A process model of academic entrepreneurship. **Business Horizons**, v. 54, n. 2, p. 153–161, 2011.



## APÊNDICE A – Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE)



UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO



Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas  
Programa de Pós - Graduação em Administração  
Av. Fernando Ferrari, 514- Campus Universitário - Goiabeiras  
CEP. 29075.910-ES-Brasil-Telefax .(27) 3335.7712

E-Mail [ppgadm@gmail.com](mailto:ppgadm@gmail.com)

[www.ppgadm.ufes.br](http://www.ppgadm.ufes.br)

### TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO (TCLE)

**Título do projeto:** A relação universidade-empresa-governo na perspectiva da governança colaborativa: o caso da parceria para a transferência de conhecimento no Espírito Santo

**Pesquisador responsável:** Tatiana Aparecida Ferreira Doin

**Orientador:** Prof. Dr. Alexandre Reis Rosa

**Instituição:** Universidade Federal do Espírito Santo

**Telefone para contato:** (27) 99728-6431

Você está sendo convidado (a) para participar em uma pesquisa. Sua decisão deve ser voluntária, você tem garantido o seu direito de não aceitar participar ou de retirar sua permissão, a qualquer momento, sem nenhum tipo de prejuízo ou retaliação. Durante todo o período da pesquisa você tem o direito de solicitar qualquer tipo de esclarecimento, bastando, para isso, entrar em contato com a pesquisadora responsável. Por favor, leia cuidadosamente o que se segue, após conhecer as informações apresentadas, no caso de aceitar fazer parte do estudo, assine ao final deste documento, que está em duas vias. Uma delas é sua e a outra da pesquisadora responsável.

A referida pesquisa tem como objetivo geral analisar a implementação de uma parceria entre uma empresa multinacional, um instituto politécnico internacional e um instituto federal de ensino para a elaboração e execução do programa de transferência de conhecimento de construção naval. Para tanto, a coleta de dados será realizada por meio de entrevistas em profundidade (desestruturadas) com os gestores da parceria, bem como entrevistas semiestruturadas com os *stakeholders* da organização e dos institutos federais que participaram do estabelecimento da parceria e dos processos seletivos para o programa de intercâmbio no período de 2011 a 2015.

Além das entrevistas, será realizada uma pesquisa documental em documentos disponibilizados pela organização e pelos institutos federais sobre o Programa de Transferência de Tecnologia de Construção Naval. As informações contidas nesses documentos contribuirão para o exame do fenômeno e enriquecer a compreensão do pesquisador sobre o tema estudado.

As informações desta pesquisa são confidenciais, não havendo identificação dos voluntários, sendo assegurado o sigilo do seu nome e identidade, assim como de sua instituição. A menos que requerido por lei ou por sua solicitação, somente a pesquisadora terá acesso às suas informações para análise do estudo.

### **CONSENTIMENTO DA PARTICIPAÇÃO DA PESSOA COMO SUJEITO**

Eu, \_\_\_\_\_, RG n. \_\_\_\_\_, CPF n. \_\_\_\_\_, abaixo assinado, concordo em participar deste estudo como sujeito, após ter tido a oportunidade de conversar com a pesquisadora, Tatiana Aparecida Ferreira Doin, RG n. 10.161.872-6 IFP-RJ, CPF n. 073.919.047-40, para esclarecer todas as minhas dúvidas. Acredito estar suficientemente informado a respeito das informações que li, ou que foram lidas para mim, descrevendo o estudo A relação universidade-empresa-governo na perspectiva da governança colaborativa: o caso da parceria para a transferência de conhecimento no Espírito Santo, ficando claro para mim que minha participação é voluntária e que posso retirar este consentimento a qualquer momento sem nenhum tipo de prejuízo. Estou ciente também dos objetivos da pesquisa, dos procedimentos a serem realizados, seus desconfortos e riscos, as garantias de confidencialidade e de esclarecimentos permanentes. Diante do exposto expresso minha concordância em participar como voluntário deste estudo.

\_\_\_\_\_, \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

(assinatura do sujeito/entrevistado)

**Declaro que obtive de forma apropriada e voluntária o Consentimento Livre e  
Esclarecido deste sujeito de pesquisa para participação neste estudo.**

\_\_\_\_\_, \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

(assinatura da pesquisadora responsável)

Dados da pesquisadora responsável:

Nome: Tatiana Aparecida Ferreira Doin

Endereço: Rua Antiocho Carneiro de Mendonça, 170 Apto. 405, Jardim Camburi, Vitória –  
ES, CEP: 29.092-130.

Telefone: (27) 99728-6431

E-mail: tatianadoin@hotmail.com

## APÊNDICE B – Roteiro de entrevista semiestruturada



UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO



Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas  
Programa de Pós-Graduação em Administração  
Av. Fernando Ferrari, 514- Campus Universitário - Goiabeiras  
CEP. 29075.910-ES-Brasil - Telefax (27) 4009.7712  
E-Mail: ppgadm@gmail.com  
www.ppgadm.ufes.br

**TEMA DE PESQUISA:** A governança colaborativa na relação universidade-empresa-governo, para a elaboração e execução de um programa de transferência conhecimento em tecnologia de construção naval.

**TÍTULO:** Governança Colaborativa na relação Universidade-Empresa-Governo: para além dos pressupostos da Hélice Tríplice

**ROTEIRO 1:** Levantamento de informações exploratórias sobre a implementação do programa de transferência de conhecimento em tecnologia naval na perspectiva da governança colaborativa.

**Objetivo da entrevista:** coletar informações dos *stakeholders* envolvidos na elaboração e implementação da parceria para a execução do programa de transferência de conhecimento, que permitam elucidar a pesquisadora sobre as concepções do *stakeholder* acerca da relação universidade-empresa-governo na perspectiva da governança colaborativa.

### Rapport

- ✓ Agradecer pela disponibilidade em conceder a entrevista e realçar a relevância da sua participação e contribuição no contexto da pesquisa;
- ✓ Reforçar a preservação do sigilo quanto à identidade individual e da empresa;
- ✓ Esclarecer os objetivos da pesquisa (de forma sucinta) e da entrevista em si;
- ✓ Informar sobre os procedimentos e etapas posteriores à entrevista (transcrição e análise dos dados coletados);

✓ A realização dessa entrevista está dentro dos procedimentos éticos, sendo as informações obtidas utilizadas tão somente para fins de pesquisa, não havendo divulgação dos nomes dos entrevistados em nenhuma hipótese.

## **I. PERFIL DO ENTREVISTADO (Trajetória na organização)**

1.1 Nome: \_\_\_\_\_

1.2 Gênero: (    ) Masculino (    ) Feminino

1.3 Escolaridade: (    ) Graduação (    ) Especialização (    ) Mestrado (    ) Doutorado

1.5 Cargo ou função: \_\_\_\_\_

1.6 Tempo na função: \_\_\_\_\_

## **II. ROTEIRO DE ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA**

### **Bloco I - Interação Universidade-Empresa-Governo, Hélice Tríplice e Universidade Empreendedora**

1 Qual é o papel da sua instituição no desenvolvimento local?

2 Como a sua instituição se situa no contexto da inovação e do empreendedorismo? Quais são as ações?

3 Isso torna a sua instituição preparada para a formação de parcerias com o Estado e o mercado? Como é a relação da sua instituição com estes setores?

### **Bloco II – Governança Colaborativa**

#### **Condições iniciais, papéis das instituições envolvidas na parceria e desenho institucional**

4 Como surgiu esta oportunidade da parceria com a (universidade, empresa ou governo)?

5 Quais as motivações que levaram a sua instituição a participar da parceria? Houve alguma restrição?

6 O que a sua instituição tem a oferecer e a ganhar no estabelecimento desta parceria?

7 Que estrutura foi criada para administrar a parceria?

8 Como foi definido o processo de colaboração pelo qual a parceria foi desenvolvida? Quais são as regras, prazos, responsabilidade das partes? (identificar se o processo foi definido de

forma transparente e deliberada, ou seja, se o processo foi definido pelas instituições e se há a interdependência)

### **Processo colaborativo**

- 9 Como são compartilhados os objetivos, missões, valores, responsabilidades, ou seja, tudo o que deve ser alcançado coletivamente?
- 10 De que forma ocorre as interações entre os participantes na parceria?
- 11 Como o compromisso com o processo de colaboração é estimulado?
- 12 Como as decisões e/ou acordos tomados no processo de planejamento são registrados?
- 13 Quais são/foram às convergências e divergências ocorridas na definição e execução das ações no processo colaborativo?
- 14 Que mecanismos e/ou sanções existem para garantir que cada instituição realizará as suas funções e tarefas como acordado?
- 15 Ao longo da parceria, quais foram os resultados intermediários obtidos? Eles estão conduzindo ao resultado final almejado?

### **Gestão coletiva da parceria para a transferência de tecnologia**

- 16 Você percebe que os interesses da sua instituição diferem dos interesses de outros participantes? (Em caso afirmativo) Poderia citar um exemplo?
- 17 Você identifica a existência de alguma coalizão entre as instituições (ou indivíduos), que partilham os mesmos objetivos. (Em caso afirmativo) Poderia citar um exemplo?

### **Liderança facilitadora**

- 18 Quem foi à pessoa crucial para o sucesso da parceria? Por quê?
- 19 Na sua concepção, qual é o papel da liderança nesta parceria?
- 20 Você reconhece outros líderes que emergiram ao longo da parceria?

### **Resultados**

- 21 Qual é o balanço geral que você faz dessa parceria?
- 22 (Possível ponto a ser detalhado) Quanto aos professores que participam do intercâmbio, como é o processo de seleção desses professores?
- 23 (Possível ponto a ser detalhado) Quando os professores retornam do intercâmbio, existe alguma formalização de ações que devem ser executadas (entregáveis) com relação à criação do curso em tecnologia naval?

24 (Possível ponto a ser detalhado) Em que estágio se encontra a criação do curso em tecnologia naval?

Muito obrigada!

**Tatiana Doin**